Das Karlsruher Urteil zum Grundlagenvertrag und der Austausch Ständiger Vertretungen zwischen der Bundesrepublik und der DDR

Inaugural - Dissertation

zur

Erlangung der juristischen Doktorwürde

dem

Fachbereich Rechtswissenschaften

der Philipps-Universität zu Marburg

vorgelegt von

Volker Willandsen

Richter aus Osterby/Kreis Schleswig-Flensburg

Marburg 1980

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41546010_0008

Das Karlsruher Urteil zum Grundlagenvertrag und der Austausch Ständiger Vertretungen zwischen der Bundesrepublik und der DDR

Inaugural - Dissertation

zur

Erlangung der juristischen Doktorwürde

dem

Fachbereich Rechtswissenschaften

der Philipps-Universität zu Marburg

vorgelegt von

Volker Willandsen

Richter aus Osterby/Kreis Schleswig-Flensburg

Marburg 1980

UNIV.
LEIDEN
BIBL.

Als Dissertation von dem Fachbereich Rechtswissenschaften
angenommen am: 25. Januar 1980
Berichterstatter: Prof. Dr. Hoffmann
Mitberichterstatter: Prof. Dr. Lecheler
Tag der mündlichen Prüfung: 12. Februar 1980

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Einleitung	1
1. Kapitel Festlegung von Anforderungen an den Austausch der Ständigen Vertretungen im Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Grundlagenvertrag	3
I) Das Protokoll über die Errichtung der Ständigen Vertretungen als Folgevereinbarung i.S.d. Urteils	4
II) Die rechtliche Möglichkeit einer Bindung an die im Urteil vorgenommene verfassungskonforme Auslegung	6
1) Gesetzeskraft der Entscheidungsgründe gemäß § 31 Abs. 2 BVerfGG	11
a) Die Auffassung von einer Gesetzeskraft aufgrund der Funktion einer verfassungskonformen Auslegung	11
b) Der Umfang der Gesetzeskraft nach der Auffassung, diese sei eine Rechtskraft inter omnes	13
c) Der Umfang der Gesetzeskraft nach der Ansicht von der Wesensverschiedenheit der Rechts- und Gesetzeskraft	15
2) Bindung an die Entscheidungsgründe gemäß § 31 Abs. 1 BVerfGG	21
a) Der allgemeine Umfang der Bindungswirkung	21
b) Der Bindungsumfang im Grundlagenvertragsurteil	28

Seite

2. Kapitel:
Das Verbot einer De-jure- Anerkennung der DDR 34

I) Der Inhalt des vom Bundesverfassungsgericht ausgesprochenen Anerkennungsverbots 35

II) Konkludente De-jure- Anerkennung durch Aufnahme normaler diplomatischer Beziehungen 52

1) Die Aufgaben der Ständigen Vertretungen als völkerrechtlich relevante Besonderheit 52

2) Die Stellung der Ständigen Vertretungen als völkerrechtliche Besonderheit 59

a) Unwiderleglicher Rechtsschein einer vollen Anerkennung durch Akkreditierung der Leiter beim Staatsoberhaupt 59

aa) Die Bedeutung der Akkreditierung für eine Anerkennung nach dem Völkergewohnheitsrecht 61

bb) Zusätzlicher Rechtsschein einer Anerkennung aufgrund der verfassungsrechtlichen Stellung des Bundespräsidenten 72

b) Die Form der Akkreditierung der Leiter der Ständigen Vertretungen als völkerrechtliche Besonderheit 82

c) Die Bedeutung der besonderen amtlichen Bezeichnungen 84

aa) Die Bedeutung des Zusatzes in Art. 14 Abs. I lit. a WÜD 85

bb) Die Bezeichnung "Ständige Vertretung" 91

d) Die Zuordnung der Ständigen Vertretungen an das Bundeskanzleramt 1oo

e) Die "entsprechende" Anwendung des WÜD 113

Seite

3. Kapitel:
Der Umfang der vom Bundesverfassungsgericht statuierten "Schutzpflicht" für alle Deutschen und ihre Bedeutung für die Ständigen Vertretungen 126

4. Kapitel:
Die Forderung einer Einbeziehung West-Berlins 134

Schlußbetrachtung 136

Abkürzungsverzeichnis:

AdG	Archiv der Gegenwart
AFDI	Annuaire Français de Droit International
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
AVR	Archiv des Völkerrechts
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BGH Z	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
Bl.f.dt.u.u.int.Pol.	Blätter für deutsche und internationale Politik
Bulletin	Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung
BVerfG E	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
DA	Deutschland Archiv
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
Dt. BT.	Verhandlungen des Deutschen Bundestages
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
d. Verf.	der Verfasser
EA	Europa-Archiv
EWGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft v. 25. 3. 1957 (BGBl 1957 II, S. 766)
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
GBl der DDR	Gesetzblatt der DDR
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland v. 23. 5. 1949 (BGBl 1949,S
GV	Vertrag über die Grundlagen der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik v. 21. 12. 1972 (BGBl 1972 II, S. 421)

IAEA	International Atomic Energy Agency
i. e. (w.) S.	im engeren (weiteren) Sinne
i.S.d.	im Sinne des
i. V. m.	in Verbindung mit
JIR	Jahrbuch für internationales Recht
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
MDR	Monatsschrift für Deutsches Recht
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
NATO	North Atlantic Treaty Organization
ND	Neues Deutschland
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
Pkt.	Punkt
Protokolle	Parlamentarischer Rat, Verhandlungen des Hauptausschusses Bonn 1948/49
Rdn.	Randnummer
UN Conf., Vol.I, II	United Nations Conference on Diplomatic Intercourse and Immunities, Vienna - 2 March-14 April 1961, Official Records, Volume I, Geneva 1962 Volume II, New York 1962
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
Vol.	Volume
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VO	Verordnung
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung v. 21. 1. 1960 (BGBl 1960 I, S. 17)
WÜD	Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen (BGBl 1964 II, S. 598 ff)

WRV	Verfassung des Deutschen Reiches, Weimarer Verfassung vom 11. 8. 1919
WVR	Wörterbuch des Völkerrechts, Herausgegeben von Strupp/Schlochauer
ZaöRVR	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZfP	Zeitschrift für Politik
ZPO	Zivilprozeßordnung, in der Fassung v. 12. 9. 1950 (BGBl 1950 I, S. 533)
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik

Einleitung:

Der Austausch der Ständigen Vertretungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik hat bisher nur in einer Monographie von Blumenwitz[1] eine eingehendere wissenschaftliche Darstellung gefunden. Er gelangt im Rahmen eines Vergleichs von Stellung und Funktion der Ständigen Vertretungen mit den Diplomatischen Missionen nach dem Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen[2] zu dem Ergebnis, daß keine völkerrechtlich relevanten Besonderheiten bei der Ausgestaltung der deutsch-deutschen Beziehungen gegeben seien. Dies bedeutet seiner Ansicht nach eine konkludente völkerrechtliche Anerkennung der DDR, die nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 31. 7. 1973[3] über das Zustimmungsgesetz zum Grundlagenvertrag mit der DDR[4] verfassungsrechtlich unzulässig ist.
Es erscheint jedoch bereits als Mangel dieser Arbeit, daß die Existenz und der Umfang eines möglichen Anerkennungsverbotes, das das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 31. 7. 1973 aufgestellt haben kann, nicht exakt festgestellt werden. Dazu ist es notwendig, die vom Gericht entwickelte Konzeption der vom Grundgesetz vorausgesetzten Rechtslage Deutschlands zu erarbeiten, der allerdings in der Literatur nicht nur von Blumenwitz Vieldeutigkeit und Ungereimtheit vorgeworfen wird.[5]

---

[1] Blumenwitz, Dieter: Die Errichtung Ständiger Vertretungen im Lichte des Staats- und Völkerrechts, Baden-Baden 1975

[2] BGBl 1964 II, S. 598 ff.

[3] BVerfG E 36, 1 ff.; im folgenden: Urteil

[4] BGBl 1973 II, S. 421

[5] vgl. z.B. Scheuner, Die staatsrechtliche Stellung der Bundesrepublik, DÖV 1973, 581 (583)

In der vorliegenden Arbeit soll keine erneute Auseinandersetzung mit den verschiedenen deutschlandrechtlichen Theorien erfolgen, da dies in der bisherigen rechtswissenschaftlichen Literatur bereits hinreichend geschehen ist. Der Verfasser will sich aber unter Zugrundelegung dieser Diskussion um eine Interpretation der Ausführungen des Verfassungsgerichts bemühen, die dem Wortlaut und den Gesetzen der Logik gerecht wird.
Nicht nur dieser Ausgangspunkt wird jedoch genauer zu untersuchen sein, sondern auch die Staatenpraxis des diplomatischen Verkehrs bei einer "Nichtanerkennung". Die für völkerrechtliche Arbeiten entscheidende Analyse des tatsächlichen Verhaltens der Staaten als der Rechtssetzungssubjekte des Völkerrechts, das allein die genaue Festlegung der Regeln des Völkergewohnheitsrechts erlaubt, unterläßt Blumenwitz ebenfalls.
Dies rechtfertigt nach Ansicht des Verfassers eine nochmalige Würdigung der im Protokoll über die Errichtung der Ständigen Vertretungen vom 14. 3. 1974[1] vereinbarten Beziehungen zwischen den beiden deutschen Staaten. Dies gilt umso mehr, als das Protokoll - wie Wilke es in seiner grundlegenden Untersuchung dieser Beziehungen[2] formuliert - zwar nicht die erste auf den Grundlagenvertrag folgende Vereinbarung, wohl aber die wichtigste, auch der übrigen Folgevereinbarungen, darstellt.
Für den Austausch der Ständigen Vertretungen können ferner die vom Bundesverfassungsgericht statuierte Pflicht zur Einbeziehung Berlins in Abkommen mit der DDR und die Schutzpflicht für alle Deutschen i.S.d. Art 116 Abs. I GG von Bedeutung gewesen sein.
Die Klärung all dieser Punkte erfordert vorweg eine Untersuchung darüber, ob das Gericht mit dem Urteil vom 31. 7. 1973 überhaupt bestimmte Anforderungen an die Errichtung der Ständigen Vertretungen stellen wollte und konnte.

---

[1] BGBl 1974 II, S. 934; im folgenden: Protokoll

[2] Wilke, Kay-Michael: Bundesrepublik Deutschland und Deutsche Demokratische Republik, Berlin 1976, S. 261

1. Kapitel:
Festlegung von Anforderungen an den Austausch der Ständigen Vertretungen im Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Grundlagenvertrag mit der DDR:

Im ersten Abschnitt der folgenden Arbeit soll untersucht werden, ob das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 31. Juli 1973[1] über die Verfassungskonformität des "Gesetzes zu dem Vertrag vom 21. Dezember 1972 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik"[2] an den Austausch der Ständigen Vertretungen bestimmte Anforderungen stellen wollte und konnte.
Das Gericht erklärte, das Gesetz sei "in der sich aus den Gründen ergebenden Auslegung mit dem Grundgesetz vereinbar"[3] und ergänzte, daß alles, was zur Auslegung des Vertragswerks ausgeführt worden ist, sinngemäß auch für den Abschluß ... der Folgeverträge und - vereinbarungen gelte.[4] Hieraus ergibt sich die erste Fragestellung, ob auch das "Protokoll über die Errichtung der Ständigen Vertretungen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Deutschen Demokratischen Republik vom 14. März 1974"[5] eine solche Folgevereinbarung darstellt und es daher an den Anforderungen zu messen sein kann, die das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil aufgestellt hat.

---

[1] Vgl. Rdn. 3, S. 1

[2] BGBl 1972 II, S. 421; der Vertrag im folgenden: Grundlagenvertrag, bei Zitaten auch Grundvertrag

[3] Urteil, S. 3

[4] Urteil B V 9, S. 33

5 Vgl. Rdn. 1, S. 2

I) Das Protokoll über die Errichtung der Ständigen Vertretungen als Folgevereinbarung i.S.d. Urteils:

Die Bundesregierung hatte in ihren Erläuterungen zum Protokoll und den Protokollvermerken[1] erklärt: "Das Protokoll über die Errichtung der Ständigen Vertretungen ist kein Folgeabkommen, sondern eine Durchführungsvereinbarung zu Artikel 8 des Grundvertrages." Aus dieser Formulierung ist in der Literatur gefolgert worden, die Bundesregierung sei davon ausgegangen, daß das Bundesverfassungsgericht an die Errichtung der Ständigen Vertretungen keine Anforderungen gestellt und jeder Art der Ausgestaltung gleichsam schon im Grundvertragsurteil zugestimmt habe.[2]
Ausschlaggebend für die von der Regierung getroffene Qualifizierung des Protokolls als "Durchführungsvereinbarung" und nicht als "Folgeabkommen" dürfte jedoch die Absicht gewesen sein, es nicht von der Zustimmung des Bundesrates gem. Art. 59 Abs. II S. 1, 1. Alt. GG abhängig werden zu lassen, sondern als nicht zustimmungsbedürftiges Verwaltungsabkommen i.S.d. Art. 59 Abs. II S. 2 GG zu behandeln. Im Anschluß an die Feststellung, das Protokoll sei eine "Durchführungsvereinbarung", wird nämlich erklärt: "Sie bedarf nicht der Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften, da die politischen Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und der DDR bereits durch den Grundlagenvertrag geregelt sind."[3]

---

[1] Bulletin Nr. 36, 337 (338) vom 15. 3. 1974

[2] Blumenwitz, S. 37 Rdn. 58; Mahnke, Die Ständigen Vertretungen der beiden Staaten in Deutschland, JIR 1975, 36 (50); E.F. Albrecht Weber, Diplomatische Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR? Politische Studien 25 (1974), 337 (341)

[3] Bulletin, a.a.O., S. 338
Blumenwitz, S. 64 hat auf den verfassungsrechtlich nicht ganz unbedenklichen modus procedendi hingewiesen, der auch eine Zustimmungspflichtigkeit von Protokoll und Protokollvermerken nach Art. 59 Abs. II S. 1, 2. Alt. GG verhinderte: Die Bundesregierung hatte sich zunächst - unabhängig von einer konkreten völkerrechtlichen Vereinbarung - mit dem Gesetz über die Gewährung von Erleichterungen, Vorrechten und Befreiungen an die

Unabhängig vom möglichen Regierungsstandpunkt in dieser Frage erscheint es ausgeschlossen, das Bundesverfassungsgericht habe gerade die in Art. 8 Abs. II des Grundlagenvertrages vorgesehene "zusätzliche Regelung der praktischen Fragen, die mit der Einrichtung der Vertretungen zusammenhängen", nicht seinen Anforderungen an Folgeverträge unterwerfen wollen. Zwar ist diese "Zusatzregelung", die nunmehr im Protokoll und den Vermerken erfolgt ist, im Urteil nicht ausdrücklich als Folgevereinbarung genannt, aber es heißt hier umfassend: "Alles, was bisher zur Auslegung des Vertragswerkes ausgeführt worden ist, gilt sinngemäß auch für den Abschluß der im Zusatzprotokoll zu Art. 7 vorgesehenen und der sonst zur Ausfüllung des Vertrages noch denkbaren Folgeverträge und -vereinbarungen mit der Deutschen Demokratischen Republik. Das bedeutet beispielsweise ....."[1] Es folgt dann eine Aufzählung von möglichen Folgevereinbarungen, für die das Gericht Richtlinien aufstellt. Es macht damit deutlich, daß alle denkbaren Folgeabkommen - und nicht nur die im Zusatzprotokoll zu Art. 7 vorgesehenen - seiner Auslegung unterworfen sein sollen.[2]

Fortsetzung von vorher Fußnote 3:

Ständige Vertretung der DDR vom 16. 11. 1973 - BGBl 1973 I, Bd. 2, S. 1673 f - eine Gesetzesgrundlage verschafft, die allerdings noch durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates auszufüllen war. Die Verfassungskonformität dieser zuweilen geübten Praxis der sog. "gesetzesparallelen Verträge" ist jedoch weithin anerkannt, vgl. BVerfG E 1, 372 ff (388); Maunz-Dürig-Herzog, Art 59 Anm. 44 f.

[1] Urteil V, 9, S. 33; Hervorhebung vom Verf.

[2] Albrecht Weber, S. 342

Außerdem hat das Gericht bereits an anderer Stelle erklärt:[1]
"Es bedarf, ... schon heute der Klarstellung, daß alles, was unter Berufung auf den Vertrag an weiteren rechtlichen Schritten geschieht, nicht schon deshalb rechtlich in Ordnung ist, weil die vertragliche Grundlage (der Vertrag) verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden sei. Deshalb sind schon in diesem Normenkontrollverfahren, soweit übersehbar, die verfassungsrechtlichen Grenzen aufzuzeigen, die für das "Ausfüllen" des Vertrages durch spätere Vereinbarungen und Abreden bestehen."
Auch diese Aussage belegt die Auffassung, daß das Bundesverfassungsgericht unter den "Folgeverträgen", für die es in seiner Entscheidung zur Verfassungskonformität des Gesetzes zum Grundlagenvertrag Richtlinien aufstellt, sämtliche Vereinbarungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR versteht, die sich zeitlich an das Inkrafttreten des Grundlagenvertrages anschließen und inhaltlich auf diesem aufbauen.[2]
Damit ist zwar festgestellt, daß das Bundesverfassungsgericht die Organe der Bundesrepublik bei der Errichtung der Ständigen Vertretungen an seine Auslegung des Gesetzes zum Grundlagenvertrag binden wollte; noch nicht geklärt ist aber, ob es dies auch konnte.

II) Die rechtliche Möglichkeit einer Bindung an die im Urteil vorgenommene verfassungskonforme Auslegung:

Das Bundesverfassungsgericht hatte die Verfassungskonformität des Gesetzes zum Grundlagenvertrag im Tenor auf die "sich aus den Gründen ergebende Auslegung" eingeengt[3] und zur Begründung ausgeführt: Es "gilt auch für die verfassungsrechtliche Prüfung eines Vertrages der Grundsatz, den das Bundesverfassungsgericht in Rücksicht auf die Verantwortung der anderen Verfassungsorgane im freiheitlich - demokratischen Rechtsstaat des Grundgesetzes allgemein entwickelt hat: Daß unter mehreren möglichen Auslegungen die Auslegung zu wählen ist, nach der der Vertrag vor dem Grundgesetz Bestand hat."[4]

---

[1] Urteil, B IV 1, S. 21

[2] so die Definition von Zeitler, Perspektiven der Folgeverträge mit der DDR, ZfP 1975, 140 (140)

[3] Urteil, S. 3

[4] Urteil, B II 2, S. 14

Das Gericht hat damit den Weg der sogenannten verfassungskonformen Auslegung beschritten, und es soll daher im folgenden Abschnitt erörtert werden, ob es dies mit der Rechtsfolge einer Bindung der bundesdeutschen Staatsorgane konnte.
Wie bereits in der Einleitung dargelegt wurde, ist es nicht Ziel dieser Arbeit, auf die materielle Richtigkeit der gerichtlichen Ausführungen einzugehen. Es muß aber doch auf die Fragwürdigkeit der Aussage des Bundesverfassungsgerichts hingewiesen werden, wonach es den Vertrag wie ein vom Bundesgesetzgeber erlassenes Gesetz behandele, also beiseitelasse, daß auch spezifische Grenzen für die Vertragsauslegung bestünden. Ihnen sei Rechnung getragen durch die Überlegung, daß alle Ausführungen zur verfassungskonformen Auslegung sich auf den einen Grunddissens zurückführen ließen, den der Vertrag selbst in der Präambel offenlege.[1]
Zeitler[2] gibt zu bedenken, daß zwar Ansatzpunkte der verfassungskonformen Rechtsfindung das Vertragsgesetz sei, das Verständnis seines Inhalts aber am Vertrag selbst ansetzen müsse. So hätte auch ein Urteil zum Grundlagenvertrag bei der verfassungskonformen Auslegung der einzelnen Vertragsinhalte zumindest erörtert werden müssen, ob nicht der Dissens der Präambel dort ende, wo im operativen Teil des Vertrages positive Feststellungen getroffen worden seien.
Es erscheint tatsächlich zweifelhaft, ob die gerichtlichen Erwägungen der Problematik einer Normenkontrolle von Vertragsgesetzen Rechnung tragen. Im Rahmen der verfassungsgerichtlichen Kontrolle eines Vertragsgesetzes wie des Zustimmungsgesetzes zum Grundlagenvertrag ist der Interpretationsvorgang nämlich

---

[1] Urteil B VI 1, S. 35

[2] Zeitler, a.a.O., S. 254 f; ähnliche Bedenken äußern Bernhardt, Völkerrechtliche Bemerkungen zum Grundvertragsurteil des Bundesverfassungsgerichts, Festschrift für Eberhard Menzel, 109 (111 f) und Schröder, Zur verfassungskonformen Auslegung völkerrechtlicher Verträge, JR 1974, 182 ff

ein doppelter: Zunächst ist der Inhalt des zwischenstaatlichen Vertrages nach den Interpretationsregeln des Völkerrechts zu ermitteln; erst dann kann das Zustimmungsgesetz zu dem Vertrag mit seinem aufgrund völkerrechtlicher Maximen festgestellten Inhalt nach den innerstaatlichen Regeln der Verfassungs- und Gesetzesauslegung überprüft werden.
Im Rahmen dieser Betrachtung kommt es aber nicht auf die Richtigkeit des gerichtlichen Vorgehens an. Geprüft werden soll nur, inwieweit der von ihm gewählte Weg einer verfassungskonformen Auslegung eine Bindung bundesdeutscher Staatsorgane zur Folge hatte.

Das Bundesverfassungsgericht selbst hat sich in ständiger Rechtsprechung zum einen auf den Standpunkt gestellt, daß ein Gesetz aufrechtzuerhalten und nicht für nichtig zu erklären ist, wenn es im Einklang mit der Verfassung ausgelegt werden kann[1], und es hat zum anderen den Grundsatz entwickelt, daß außer dem Tenor auch die das Urteil tragenden Gründe nach § 31 Abs. I BVerfGG die Verfassungsorgane sowie die Gerichte des Bundes und der Länder binden.[2] In der Entscheidung über das Zustimmungsgesetz zum Grundlagenvertrag greift das Gericht auf diesen Grundsatz zurück, indem es in der Entscheidungsformel den Bezug zu den Gründen durch Verweis auf diese herstellt. Da sich in den Gründen außerdem der Satz findet, daß "alle Ausführungen der Urteilsbegründung, auch die, die sich nicht ausschließlich auf den Inhalt des Vertrags selbst beziehen," nötig sind, "also im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Teil der die Entscheidung tragenden Gründe",[3] bedeutet dies, daß nach

---

[1] St. Rspr. seit E 2, 266 (282) - Notaufnahmegesetz - und E 2, 336 (34o f) - Armenrecht im Klageerzwingungsverfahren; vgl. Zusammenstellung bei Leibholz-Rinck, Einf. 4 und Larenz, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, S. 239

[2] BVerfG E 19, 377 (391 ff); 2o, 56 (87 f); 33, 199 (2o3)

[3] Urteil B VI 2, S. 36

Auffassung des Gerichts in den Gründen kein obiter dictum enthalten ist und dem gesamten Urteil, bestehend aus Entscheidungsformel und Gründen Teil B, Satz für Satz, jedenfalls die Bindungswirkung des § 31 Abs. 1 BVerfGG zukommt.[1]
Das Bestehen und der Umfang einer Bindung an eine verfassungskonforme Auslegung durch das Bundesverfassungsgericht sind in der Literatur jedoch außerordentlich strittig. Nach der einen Auffassung ist über § 31 Abs. 2 BVerfGG die Allgemeinverbindlichkeit einer verfassungskonformen Auslegung gleichsam logisch bedingt.[2] Eine andere Gruppe von Autoren geht von einer Bindung der Staatsorgane an die tragenden Gründe der Entscheidung gemäß § 31 Abs. 1 BVerfGG aus.[3] Daneben hält es aber eine genauso beachtliche Gruppierung für ausgeschlossen, dieser Bestimmung eine solche Bedeutung zuzumessen.[4]
Wenn im folgenden versucht wird, die kaum noch übersehbaren Meinungsäußerungen zu ordnen und abzuwägen, wird dabei doch nicht verkannt, daß sich der literarische Streit um den Umfang der Bindungswirkung in der Praxis erheblich relativiert. Die Staatsorgane pflegen sich nämlich allein der faktischen Autorität des Bundesverfassungsgerichts zu beugen und sind bemüht, seinen Urteilen in jeder Beziehung Rechnung zu tragen, unabhängig davon, ob sie dazu rechtlich verpflichtet sind.[5]

---

[1] so ausdrücklich: Kimminich, Das Urteil über die Grundlagen der staatsrechtlichen Konstruktion der Bundesrepublik Deutschland, DVBl 1973, 657 (658); vgl. auch Wilke, S. 138

[2] so etwa: Bogs, Die verfassungskonforme Auslegung von Gesetzen, S. 95

[3] vgl. für viele: Geiger, Gesetze über das Bundesverfassungsgericht, S. 114 f

[4] für viele: Burmeister, Die Verfassungsorientierung der Gesetzesauslegung, S. 112 ff

[5] Zur Begründung dieser Einsicht durch sozialwissenschaftliche Erkenntnisse vgl. Hoffmann-Riem, Beharrung oder Innovation - Zur Bindungswirkung Verfassungsgerichtlicher Entscheidungen, Der Staat 13 (1974), 335 (339)

Spanner[1] weist auf die Anerkennung dieses praktischen Ergebnisses auch durch jene hin, die eine rechtliche Bindung an die Gründe ablehnen. So führe Jesch[2] aus, daß ungeachtet der spezifischen Bindungswirkung nach § 31 Abs. I BVerfGG die Behörden im allgemeinen gehalten seien, die Rechtsansicht des Bundesverfassungsgerichts zu respektieren, wobei er noch hervorhebe, daß nach der Rechtsordnung ein Abweichen von einer allgemeinen anerkannten Rechtsanschauung sogar eine zum Schadensersatz verpflichtende Amtspflichtsverletzung darstellen könne.

---

[1] Spanner, Die verfassungskonforme Auslegung in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, AÖR 91 (1966), 5o3 (5o6); ähnlich: Endemann, Zur Bindungswirkung von Entscheidungen Des Bundesverfassungsgerichts Im Verfassungsbeschwerdeverfahren, Festschrift für Gebhard Müller, 21 (25) und Rupp, Zur Bindungswirkung Der Entscheidungen Des Bundesverfassungsgerichts, Tübinger Festschrift für Eduard Kern, 4o3 (4o5 Rdn. 5) ; Mutius, Allgemeine Bindungswirkung verfassungskonformer Gesetzesinterpretation durch das Bundesverfassungsgericht? in: Verwaltungsarchiv 67 (1976), 4o3 (4o3 f), nimmt allerdings eine wachsende praktische Bedeutung des literarischen Streits an

[2] Jesch, Zur Bindung an Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts über Verfassungsbeschwerden, JZ 1954, 528 (532)

1) Gesetzeskraft der Entscheidungsgründe gemäß § 31 Abs. 2 BVerfGG

a) Die Auffassung von einer Gesetzeskraft aufgrund der Funktion einer verfassungskonformen Auslegung

Bogs[1] vertritt die Ansicht, eine vom Bundesverfassungsgericht vorgenommene verfassungskonforme Auslegung sei nach § 31 Abs. 2 BVerfGG allgemein verbindlich. Die Vereinbarkeitsfeststellung im Tenor sei nämlich gleichsam logisch bedingt durch den Ausschluß verfassungswidriger Auslegungen in den Gründen.
Ganz ähnlich geht Oppermann[2] davon aus, mittels des "Kunstgriffs", die Maßgeblichkeit der Gründe im Tenor festzuhalten, würden die tragenden Gründe mittelbar in die Gesetzeskraft nach § 31 Abs. 2 BVerfGG einbezogen und auf diese Weise zu einer Art "authentischer Erläuterung" des gesetzeskräftigen Tenors. Auch er begründet allerdings nicht näher, worauf diese mittelbare Gesetzeskraft beruhen soll.[3]
Zeitler[4] hingegen hat sich bemüht, eine Gesetzeskraft von verfassungskonformen Auslegungen aus deren Funktion herzuleiten. Er geht davon aus, daß diese Methode dazu diene, aus dem Bedeutungsspektrum einer Norm einige verfassungswidrige Teile herauszubrechen, sie also funktionell äquivalent einer Teilnichtigkeitserklärung der Norm sei. Freilich nicht jener unproblematischen Art der Teilnichtigerklärung, bei der "Abstriche am Gesetzestext" vorgenommen würden, sondern jener Art, bei der

---

[1] Bogs, S. 95

[2] Oppermann, Anmerkung zu BVerfG, Urteil v. 31. 7. 1973, JZ 1973, 594, (595); ebenso Mahnke, Rechtsprobleme des Grundlagenvertrages, DA 7, Jg. 1974, 13o (131 f) und Hermann Weber, Rechtsprechungsübersicht, BVerfG, Urt. v. 31. 7. 73, JuS 1973, 714 (716)

[3] Rupp - v. Brünneck, S. 62 ff gelangt ebenfalls zu dem Ergebnis, die vom BVerfG mindestens indirekt in Anspruch genommene Kompetenz-Kompetenz zur Bestimmung der Bindungswirkung seiner Urteile sei positivrechtlich nicht zu begründen und daher abzulehnen.

[4] Zeitler, Verfassungsgericht und völkerrechtlicher Vertrag, S.239 f.

ohne Veränderung des Normtextes durch das Urteil die Bedeutung der Norm stärker als ihr Wortlaut vermuten ließe, eingeschränkt werde.
Da nun einer Teilnichtigerklärung unbestritten die Wirkung der Gesetzeskraft nach § 31 II BVerfGG zukomme, wäre es ein Wertungswiderspruch, nur die Feststellung der Teilnichtigkeit, nicht aber die verfassungskonforme Auslegung an der gesetzesähnlichen Wirkung des § 31 II teilhaben zu lassen.
Diesen Erwägungen kann nicht zugestimmt werden. Sie tragen schon nicht dem äußeren Unterschied Rechnung, daß bei der Teilnichtigerklärung einer Norm eine Streichung von Textstellen stattfindet, bei der verfassungskonformen Auslegung nicht. Inhaltlich stehen sie im Widerspruch zu Zeitlers eigenen Ausführungen, wonach die verfassungskonforme Auslegung eine schonendere Ausübung des richterlichen Prüfungsrechts darstellt als die rigorose Teilnichtigerklärung[1], es sich bei beiden Instituten also nicht um die jeweilige juristische Kehrseite der Medaille, sondern bei der verfassungskonformen Auslegung um ein Minus gegenüber der Teilnichtigerklärung handelt.[2]
Es erscheint deshalb nicht möglich, eine Allgemeinverbindlichkeit der tragenden Entscheidungsgründe einer verfassungskonformen Auslegung anzunehmen, ohne auf den Begriff und die Bedeutung der Gesetzeskraft in § 31 II BVerfGG einzugehen.
Diese Untersuchung erfordert eine Auseinandersetzung mit der überaus kontroversen Frage, inwieweit sich Rechtskraft, Bindungswirkung gemäß § 31 I BVerfGG und Gesetzeskraft gemäß § 31 II BVerfGG decken bzw. überlagern. Hierbei wird zum Wesen der Gesetzeskraft einmal die Ansicht vertreten, sie sei ihrem

---

[1] vgl. Zeitler, a.a.O., S. 228

[2] Auch für Sachs, Bindungswirkungen bei verfassungskonformer Gesetzesauslegung durch das Bundesverfassungsgericht, in: NJW 1979, 344 (346) bleibt die Gleichsetzung von verfassungskonformer Auslegung und Teilnichtigerklärung schlichtes Postulat, weshalb nicht auf dieselbe Rechtswirkung geschlossen werden könne

Gegenstand nichts weiter als eine Rechtskraft inter omnes[1]; andererseits wird ihr eine selbständige gesteigerte Bedeutung neben der Rechtskraft und der Bindungswirkung einer Entscheidung nach § 31 I BVerfGG zuerkannt.[2]

b) Umfang der Gesetzeskraft nach der Auffassung, diese sei eine Rechtskraft inter omnes

Nach ganz herrschender Ansicht erwachsen auch Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts in formelle und materielle Rechtskraft. Die formelle Rechtskraft bedeute, daß die Entscheidung nicht mehr durch ein Rechtsmittel angegriffen werden könne; wegen der materiellen Rechtskraft seien die Beteiligten und jeder Richter an die formell rechtskräftige Entscheidung gebunden, über deren Gegenstand nicht erneut, jedenfalls nicht abweichend entschieden werden dürfe.[3]

---

[1] Brox, Zur Zulässigkeit der Erneuten Überprüfung Einer Norm Durch Das Bundesverfassungsgericht, in: Festschrift für Willi Geiger, 1974, S. 8o9 ff, bes. 813 f, 818 f; Burmeister, S. 115 m.w.N.; zuletzt: Sachs, a.a.O., S. 345 m.w.N.

[2] Geiger, Kommentar, Rdn. 3 und 9; Leibholz/Rupprecht, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, § 31 Rdn. 3; Maunz, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Ulsamer, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Stand Febr. 1978, § 31 Rdn. 28; BVerfG E 4, 31 (38 f)

[3] Engelmann, Prozeßgrundsätze im Verfassungsprozeßrecht, S. 8o f; Geiger, Kommentar, § 31 Rdn. 3 und 9; Lange, Rechtskraft, Bindungswirkung und Gesetzeskraft der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, in: JuS 1978, 1 (2) m.w.N.; Leibholz/Rupprecht, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Kommentar, Nachtrag, § 31 Rdn. 1; Maunz, a.a.O., Rdn. 5 ff; Sachs, S. 345; Vogel, Rechtskraft und Gesetzeskraft der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, in: Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz, I. Band, 568 (583 ff); Wischermann, Rechtskraft und Bindungswirkung verfassungsgerichtlicher Entscheidungen, Berlin 1979, S. 21 ff; BVerfG E 4, 31 (38); 5, 34 (37 f); 2o, 56 (86 f); 33, 199 (2o3); a.A. z.B. Friesenhahn, Zum Inhalt und zur Wirkung der Entscheidungen des deutschen Bundesverfassungsgerichts, in: Scritti in Onore di Gaspare Ambrosini, 67o (697 ff), der die materielle Rechtskraft nur auf kontradiktorische Streitigkeiten beziehen will; zum Bay. VerfGH, der eine Rechtskraft von Normenkontrollentscheidungen ablehnt, vgl. Sachs, ebenda

Sieht man mit der ersten Meinung in der Gesetzeskraft lediglich eine Erweiterung der subjektiven Grenzen der materiellen Rechtskraft über die unmittelbar Verfahrensbeteiligten hinaus[1], bleibt es hinsichtlich der objektiven Grenzen der Rechtskraft bei dem allgemeinen Grundsatz des Prozeßrechts, daß der Umfang der Rechtskraftwirkung vom konkreten Streitgegenstand bestimmt wird.[2] Dieser ist im Normenkontrollverfahren die Entscheidung über die Vereinbarkeit einer Norm mit der Verfassung, und danach könnte das Bundesverfassungsgericht mit "Gesetzeskraft" nur die Vereinbarkeit oder Unvereinbarkeit der Norm feststellen.[3] Abzulehnen ist die Auffassung Vogels[4], nach der zwar in der Form eines Glaubensbekenntnisses zitiert werde, daß eine Bestimmung des Rechtskraftbegriffs undenkbar sei, die über den Tenor hinaus auch Ausführungen in den Gründen miteinbeziehe, dies aber überholt sei und schon längst nicht mehr die praktischen Entscheidungen bestimme. Natürlich ist der rechtskräftigen Urteilsformel allein in vielen Fällen nicht zu entnehmen, worüber entschieden worden ist, sondern es müssen dazu Tatbestand und Gründe mitherangezogen werden. Dies gilt etwa für Entscheidungen, in deren Tenor lediglich die Ablehnung eines Antrages zum Ausdruck kommt.[5] Den Gegenstand der Rechtskraft bildet jedoch der Subsumtionsschluß des Gerichts als ganzer, nicht seine einzelnen Glieder.[6] Würden dagegen auch die Entscheidungsgründe als solche

---

[1] vgl. Fußn. 1, S. 13

[2] vgl. §§ 322 ZPO, 121 VWGO

[3] so auch Burmeister, a.a.O., S. 114 f; Sachs, S. 345 ff

[4] Vogel, S. 584 ff, bes. 589

[5] Lange, S. 3 m.w.N.

[6] Thomas-Putzo, Zivilprozeßordnung, 9. Aufl., § 322, 5 und 6; Wischermann, S. 26 ff

an der materiellen Rechtskraft teilhaben, könnten die Beteiligten das Ausmaß der Rechtskraftwirkung nicht mit hinreichender Genauigkeit vorhersehen und erkennen, was für sie auf dem Spiel steht.[1] Gerade deshalb gibt es die Feststellungsklage (§ 256 ZPO), insbesondere in der Form der Zwischenfeststellungsklage (§ 256 II ZPO), die die Möglichkeit gewährt, rechtliche Vorfragen rechtskräftig feststellen zu lassen.[2]
Demnach kann über § 31 II BVerfGG keine Bindung an die Gründe einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts erfolgen, wenn man die Gesetzeskraft als bloße Erweiterung der subjektiven Grenzen der materiellen Rechtskraft über die unmittelbar Verfahrensbeteiligten hinaus versteht, weil die Rechtskraft sich nur auf den Tenor bezieht.

c) Umfang der Gesetzeskraft nach der Auffassung von der Wesensverschiedenheit der Rechts- und Gesetzeskraft

Aus den dargestellten engen objektiven Grenzen der Rechtskraft ergibt sich indessen die Unrichtigkeit eines eingeschränkten Verständnisses der "Gesetzeskraft" als "Rechtskraft inter omnes", wie insbesonders Wenig nachgewiesen hat.[3] Er legt dar, daß nach der herrschenden prozessualen Rechtskrafttheorie ein Gericht wegen der zwischen den Parteien wirkenden Rechtskraft nicht über eine bereits formell rechtskräftig entschiedene Sache ein abweichendes Urteil fällen darf.[4] Wenn daher auch die Parteien und ihre Rechtsnachfolger in aller Regel keine Möglichkeit haben, eine von der ersten Entscheidung abweichende

---

[1] Lange, ebenda, m.w.N.

[2] vgl. Schumann/Leipold, in: Stein/Jonas/Pohle, Kommentar zur Zivilprozeßordnung, II. Band, § 322 VI, insbes. S. 1321, 1323

[3] Wenig, Die gesetzeskräftige Feststellung einer allgemeinen Regel des Völkerrechts durch das Bundesverfassungsgericht, S. 54 ff

[4] vgl. Rosenberg/Schwab, Zivilprozeßrecht, S. 862 ff; Wischermann, S. 23 ff

zweite Entscheidung in derselben Sache durch erneute Anrufung eines Gerichts zu erlangen, sind sie doch keineswegs an den im Urteil enthaltenen materiellen Ausspruch gebunden, können also auch das Urteil ignorieren und das zwischen ihnen bestehende Rechtsverhältnis anders regeln.[1] Rechtskraft "inter omnes", die sich nur durch den Betroffenenkreis von der "inter partes" unterscheidet, kann also nur bedeuten, daß von keiner Seite in derselben Sache eine zweite, von der ersten inhaltlich abweichende Entscheidung durch Anrufung des zuständigen staatlichen Organs verlangt werden kann.

Die Gesetzeskraft indessen hat nicht einfach das Ziel, widersprechende Bundesverfassungsgerichtsentscheidungen zu vermeiden. Sie soll vielmehr den Entscheidungen des höchsten Gerichts, die unmittelbar in die Sphäre der Gesetzgebung eingreifen, indem sie eine Norm für gültig oder ungültig (§ 13 Nr. 6 und 11 BVerfGG), für fortgeltend (§ 13 Nr. 14 BVerfGG) oder schließlich als zur innerstaatlichen Rechtsordnung gehörend (§ 13 Nr. 12 BVerfGG) erklären, auch die Wirkung zuerkennen, die die Normen besitzen, über die judiziert wird.

Mit der Entscheidung wird also "gesetzesähnlich"[2] für alle natürlichen und juristischen Personen die Verfassungsmäßigkeit oder Verfassungswidrigkeit einer Norm festgestellt. Eine Ignorierung der gesetzeskräftigen Entscheidung wäre im Gegensatz zur rechtskräftigen Entscheidung nicht möglich, sondern wie die Nichtbeachtung eines Gesetzes unrechtmäßig. Die Gesetzeskraft ist daher nicht wie die materielle Rechtskraft prozessualer, sondern materiell-rechtlicher Natur.[3]

Selbst bei diesem Verständnis des Charakters der Gesetzeskraft als wesensverschieden von dem der Rechtskraft erstreckt sich aber nach überwiegender Auffassung[4] ihr sachlicher Umfang nur

---

[1] ausf. Rosenberg/Schwab, ebenda

[2] so die Formulierung von Maunz, a.a.O., § 31, Rdn. 28

[3] Maunz, a.a.O., Rdn. 28 und 33; Wenig, S. 57 ff m.w.N.

[4] Geiger, a.a.O., § 31 Rdn. 11; Maunz, a.a.O., Rdn. 34; Mutius, a.a.O., S. 407; Wenig, S. 58 m.w.N.

auf den Entscheidungstenor, und nicht auf die Entscheidungsgründe. Dies soll sich nicht nur aus dem praktischen Erfordernis ergeben, daß Gesetzeskraft nur eine jedermann verständliche, rechtssatzmäßige Formel haben könne, die sich wie ein Gesetz handhaben ließe; es soll auch in § 31 II S. 3 BVerfGG einen unzweideutigen Ausdruck finden, demzufolge die Entscheidungsformel im Bundesgesetzblatt zu veröffentlichen sei.
Es wird demgegenüber aber auch die Ansicht vertreten, die Neufassung des § 31 II BVerfGG durch das Vierte Gesetz zur Änderung des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht vom 21. 12. 1970[1] ermögliche eine im Urteilstenor vorgenommene Verweisung auf die Urteilsgründe[2], so daß sich die Gesetzeskraft ausnahmsweise auch auf eine verfassungskonforme Auslegung erstrecken könne.[3]

§ 31 Abs. II S. 2 BVerfGG lautete bei Erlaß des Gesetzes[4]: " Die Entscheidungsformel ist durch den Bundesminister der Justiz im Bundesgesetzblatt zu veröffentlichen." Durch das Dritte Gesetz zur Änderung des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht vom 3. 8. 1963[5] erhielt er als neuer Satz 3 folgende Fassung: "Der gesetzeskräftige Teil der Entscheidungsformel ist durch den Bundesminister der Justiz im Bundesgesetzblatt zu veröffentlichen." In der Anlage der Regierungsbegründung zum vierten Änderungsgesetz findet sich eine vom Plenum des Bundesverfassungsgerichts abgegebene Stellungnahme[6], in der das Gericht die jetzige Fassung des § 31 Abs. II S. 3 BVerfGG vorschlug. Diese lautet: "Soweit ein Gesetz als mit dem Grundgesetz oder sonstigem Bundesrecht vereinbar oder unvereinbar oder für nichtig erklärt wird, ist die Entscheidungsformel durch den Bundesminister der Justiz im Bundesgesetzblatt zu veröffentlichen."[7]

---

[1] BGBl 1970 I, S. 1765 ff

[2] Leibholz/Rupprecht, BVerfGG, Nachtrag 1971, § 31, zu Anm. 3 a; § 30, zu Anm. 3; Kirn, Der Fortbestand des Deutschen Reiches nach 25 Jahren Grundgesetz, ZRP 1974, 84 (84); vgl. Wilke/Koch, S. 235 f

[3] Kimminich, Das Urteil über die Grundlagen der staatsrechtlichen Konstruktion der Bundesrepublik Deutschland, DVBl 1973, 657 (658); Kirn, ebenda; wohl ebenso: Lange, S. 7

[4] am 12. 3. 1951; BGBl 1951 I, S. 243 ff

[5] BGBl 1963 I, S. 589 f

[6] DT. BT., 6. Wahlperiode, Drucks. VI / 388, S. 15

[7] vgl. oben, Rdn. 1

Zur Begründung führte das Plenum an, so sei sichergestellt, "daß auch die Fälle verfassungskonformer Auslegung - als solcher erkennbar - im Bundesgesetzblatt bekanntgemacht werden." Es beschloß demgemäß, "in Zukunft in den Fällen verfassungskonformer Auslegung etwa wie folgt (zu) tenorieren: § x ist in der sich aus den Gründen ergebenden Auslegung mit dem Grundgesetz vereinbar."[1]
Die Bundesregierung erklärte ihrerseits in der Begründung des vierten Änderungsgesetzes[2], daß die Neufassung ermögliche, "Hinweise im verfassungsgerichtlichen Entscheidungstenor auf die verfassungskonforme Auslegung einer Norm, die an sich nicht an der Gesetzeskraft teilnehmen, im Bundesgesetzblatt bekanntzumachen."
Diese Entstehungsgeschichte des Gesetzes verdeutlicht den über die Aufgliederung des Tenors in publikationsbedürftige und sonstige Bestandteile hinausgehenden Sinn des § 31 Abs. II S. 3 BVerfGG, der sich bereits aus der Fassung des dritten Änderungsgesetzes ergab: Er ist darin zu sehen, daß dem Bundesverfassungsgericht ausdrücklich die Befugnis zugebilligt wird zu bestimmen, inwieweit eine Norm höherrangigem Recht widerspricht oder entspricht. Wenn es heißt "soweit ein Gesetz als mit dem Grundgesetz ... unvereinbar oder für nichtig erklärt wird," ist damit das Recht anerkannt, auch die nur teilweise Nichtigkeit von Normen festzustellen. Da § 31 Abs. II S. 3 BVerfGG aber auch gilt, "soweit ein Gesetz als mit dem Grundgesetz ... vereinbar ... erklärt wird", besteht für den Fall der Normenkonformität eine entsprechende Möglichkeit, die Verfassungsmäßigkeit einer Norm nur teilweise zu bejahen - und dies kann nur im Wege der verfassungskonformen Auslegung geschehen.

---

[1] vgl. Vorseite, Rdn. 6

[2] Dt. BT., 5. Wahlperiode, Drucks. VI/ 388, S. 8 f

Daß § 31 Abs. II S. 3 BVerfGG somit die nunmehr eindeutige Anerkennung der verfassungskonformen Auslegung durch den Gesetzgeber bedeutet, wird auch durch § 79 Abs. I BVerfGG in der Fassung des vierten Änderungsgesetzes bestätigt, aus dem sich ergibt, daß dem Bundesverfassungsgericht die Kompetenz zukommt, die Auslegung einer Norm für unvereinbar mit dem Grundgesetz zu erklären.[1]
Aus dieser mit Rücksicht auf seine Entstehungsgeschichte getroffenen Interpretation des § 31 Abs. II S. 3 BVerfGG ergibt sich weiter, daß es jedenfalls zulässig ist, die Ergebnisse der verfassungskonformen Auslegung in die Entscheidungsformel aufzunehmen und so an der Gesetzeskraft teilhaben zu lassen.[2] Aber auch wenn das Plenum des Bundesverfassungsgerichts in seiner Stellungnahme zum vierten Änderungsgesetz dem Gebrauch einer Kopplungsklausel den Vorzug gab, "weil in den Fällen der verfassungskonformen Auslegung eine kurze, präzise, Mißverständnisse ausschließende Fassung des Tenors große Schwierigkeiten bereiten würde,"[3] vermag die pauschale Verweisung im Tenor auf eine in den Gründen vorgenommene verfassungskonforme Auslegung diesen keine gesetzesähnliche Wirkung beizumessen. Dies folgt aus dem fortbestehenden und nicht zu beseitigenden praktischen Erfordernis, daß Gesetzeskraft nur eine allgemein verständliche, rechtssatzmäßige Formel haben kann, die sich wie ein Gesetz handhaben läßt,[4] das Ergebnis einer verfassungskonformen Auslegung sich aber nur schwer von den sonstigen Bestandteilen der Gründe trennen läßt.

---

[1] Wilke/Koch, S. 236 mit Fußn. 73

[2] Wilke/Koch, S. 236

[3] Dt. BT., 6. Wahlperiode, Drucks. VI/388, Anl., S. 15; ebenso Leibholz/Rupprecht, a.a.O., § 3o, zu Anm. 3; gegen die Aufnahme einer durch das BVerfG getroffenen Gesetzesauslegung hatte sich bereits vor Verabschiedung des vierten Änderungsgesetzes mit beachtlichen rechtspolitischen Argumenten Burmeister, Das Bundesverfassungsgericht als Revisionsinstanz, DVBl 1969, 6o5 (bes. 6o8, 612) gewandt

[4] vgl. oben S. 17

Wenn auch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, der Gesetzeskraft zukommt, kein Gesetz ist[1], und überdies der Veröffentlichung der Entscheidungsformel im Bundesgesetzblatt nur deklaratorische Bedeutung zuerkannt wird[2], muß daher eine Ausdehnung der Gesetzeskraft über das im Bundesgesetzblatt Publizierte hinaus Bedenken aus dem Gesichtspunkt der Rechtssicherheit begegnen.[3]
Zu Recht hat daher Endemann schon vor Verabschiedung des Vierten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht erklärt,[4] daß die Rechtssicherheit angesichts der immer umfangreicher werdenden Rechtssprechung des Bundesverfassungsgerichts verlangt, daß die Bindungswirkung möglichst klar und eindeutig bestimmbar ist, ebenso wie das vom Bundesverfassungsgericht von den Rechtsnormen gefordert wird.

---

[1] vgl. Maunz, in Maunz-Dürig-Herzog, Bd. III, Art. 94 Rdn. 2o. und oben S. 15 ff

[2] vgl. Leibholz/Rupprecht, BVerf GG, § 31 Rdn. 3; Maunz, in: Maunz/Siegloch/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Ulsamer, § 31 Rdn. 34

[3] Scheuner, Die Staatsrechtliche Stellung der Bundesrepublik, DÖV 1973, 581 (583); Wilke/Koch, S. 236 ff; ebenfalls gegen die Erstreckung der Gesetzeskraft auf die Gründe auch nach der Neufassung des § 31 Abs. II S. 3 BVerf GG ausdrücklich Dietlein, DVBl 1971, 125 (13o), ähnlich Brox, S. 821 und Vogel, S. 6o8, im Ergebnis ebenso Podlech, logische und hermeneutische Probleme einer neueren Tenorierungspraxis des Bundesverfassungsgerichts, DÖV 1974, S. 337 ff, der in seiner Untersuchung auf die linguistischen Probleme der Verbindung von Tenor und Gründen verweist; Bedenken an einer Gesetzeskraft der Entscheidungsgründe im Bundesverfassungsgerichtsurteil vom 31. 7. 73 äußert auch Wilke, S. 137 ff, der besonders hervorhebt, auch eine mit Gesetzeskraft versehene Entscheidung sei dem Grundgesetz und seiner Wertung unterworfen. So würden Ausführungen des Gerichts, die Normen im nichtnormierbaren Bereich aufstellen, aufgrund der Art. 1,2 Abs.I, 2o Abs. III GG trotz der Bestimmung in § 31 Abs. II BVerf GG keine Gesetzeskraft entfalten können, da sie verfassungswidrig wären. Das allgemeine Persönlichkeitsrecht, aber auch das Recht auf freie Meinungsäußerung gewährten einen nicht durch Gesetz zu regelnden Freiraum

[4] Endemann, S. 28 und 34

Für die damals vorgesehene und inzwischen in Kraft getretene Neufassung des § 31 Abs. II BVerfGG hatte er daraus gefolgert, daß sie so verstanden werden könne und solle, auch die verfassungskonforme Auslegung einer Norm in den Tenor aufzunehmen. Zwar könnten sich bei der zusammenfassenden Formulierung des verfassungskonformen Inhalts praktische Schwierigkeiten ergeben; die Leitsätze über verfassungskonforme Auslegungen zeigten jedoch, daß in vielen Fällen auch aus sich heraus verständliche, veröffentlichungsfähige Tenorierungen möglich seien.
Demnach führte die im Tenor des Bundesverfassungsgerichtsurteils vom 31. 7. 1973 gebrauchte Kopplungsklausel nicht zu einer Gesetzeskraft der Entscheidungsgründe gem. § 31 Abs. II BVerfGG.

2) Bindung an die Entscheidungsgründe gem. § 31 Abs. 1 BVerfGG

a) Der allgemeine Umfang der Bindungswirkung

Eine Reihe von Autoren und das Bundesverfassungsgericht nehmen an, die Vorschrift des § 31 Abs. I BVerfGG, nach der die Entscheidungen des Gerichts alle Verfassungsorgane des Bundes und der Länder sowie alle Gerichte und Behörden binden, erstrecke sich außer auf den Urteilstenor auch auf die sogenannten tragenden Gründe.[1] Diese Auffassung wird damit begründet, daß gewisse Sätze der Begründung mit dem Tenor in einem derart engen inneren, denknotwendigen Zusammenhang stehen, daß der Tenor nicht aufrecht erhalten werden könne, wenn einer dieser Sätze aufgegeben werde. Für sie müsse deshalb, hinsichtlich ihrer Rechtswirkung, dasselbe wie für den Tenor gelten. Außerdem verlange die besondere Funktion des Bundesverfassungsgerichts, Meinungsverschiedenheiten über die Auslegung des Grundgesetzes möglichst endgültig und möglichst rasch für die Zukunft auszuräumen und auf diese Weise politischen Streit-

---

[1] Geiger, a.a.O., S. 114 f; umfangreiche weitere Nachweise bei Eller, Die Bindung der Landesverfassungsgerichte an die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts und der anderen Landesverfassungsgerichte, S. 62; Kadenbach, Zur bindenden Wirkung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, in: AöR 8o (1955/56), 385 (398 ff); Wenig, S. 64 Rdn. 37; Wischermann, S. 42 Rdn. 16

stoff aus der Welt zu schaffen, diese Ausdehnung der Rechtskraft auf bestimmte Sätze der Begründung.[1] Die Gegenmeinung[2], die wie bei jedem anderen Gerichtsurteil die Entscheidungsgründe nur zur Interpretation einer aus sich heraus nicht verständlichen Urteilsformel heranziehen will, erhebt eine ganze Reihe schwerwiegender Bedenken. So wird vorgetragen, daß bei einer Bindungswirkung auch der Entscheidungsgründe diese gesetzesähnliche Wirkung hätten, weil auch der Bürger wegen der Bindung aller staatlicher Stellen keine widersprechende Rechtsgestaltung durchsetzen könnte.[3] Gesetzeskraft solle jedoch nach § 31 Abs. II BVerfGG nur wenigen besonders bedeutsamen Entscheidungen zukommen und dabei sogar auf den Tenor beschränkt bleiben. Es dürfte daher dem Sinn des § 31 BVerfGG widersprechen, wenn die Bindungswirkung sachlich einen größeren Umfang haben sollte als die Gesetzeskraft.[4]
Hinzugefügt wird, daß die Auffassung von der Bindung auch an die Entscheidungsgründe kaum praktikabel wäre. Es dürfte nämlich häufig außerordentlich schwierig sein herauszufinden, welche Urteilselemente den Tenor tragen, was zu einer bedenklichen Rechtsunsicherheit führen würde. Gerade deshalb beschränke § 31 Abs. II BVerfGG die Gesetzeskraft auf die rechtssatzmäßige Entscheidungsformel, die im Bundesgesetzblatt zu veröffentlichen sei.[5]
Diese Einwände tragen der Bedeutung der Gesetzeskraft, wie sie oben[6] dargestellt wurde, nicht ausreichend Rechnung. Das rechtliche Gebot an jedermann, sich in bestimmter Weise zu verhalten, muß exakt und daher rechtssatzmäßig aufgestellt werden.

---

[1] Geiger, ebenda

[2] Burmeister, Die Verfassungsorientierung der Gesetzesauslegung, S. 117; weitere Nachweise bei Kadenbach, S. 399 ff; Wenig, S. 64 Rdn. 37 und Wischermann, S. 41

[3] Eller, S. 81; BGHZ 13, 265 (28o)

[4] Eller, S. 74 ff; Kadenbach, S. 414; Wenig, S. 64 f

[5] Eller, S. 75; Wenig, S. 66; vgl. BGH, a.a.O., S. 279 und 281

[6] vgl. S. 15 ff

Bei staatlichen Behörden ist es jedoch möglich und zumutbar, ein Mehr an Verständnis und Gehorsam gegenüber den Verlautbarungen des zur Entscheidung von Verfassungsfragen höchsten Organs zu verlangen. Die dadurch mögliche praktische Konsequenz einer tatsächlichen Bindung auch des Bürgers kann jedenfalls nicht mit einer rechtlichen Bindung gleichgesetzt werden.

Ein weiteres gewichtiges Argument gegen die Bindungswirkung auch der tragenden Gründe wird aus den §§ 67 S. 3, 69, 72 II S. 2, 74 BVerfGG hergeleitet. Nach diesen Vorschriften kann das Bundesverfassungsgericht gewisse, seinen Entscheidungen zugrunde liegende Rechtsauffassungen, von denen die Entscheidung selbst abhängt, in die Entscheidungsformel aufnehmen, um sie auf diese Weise an deren verbindlicher Wirkung teilnehmen zu lassen. Diese Vorschriften wären überflüssig, so wird behauptet, wenn die tragenden Gründe ohnehin verbindliche Kraft hätten.[1]

Dem ist entgegenzuhalten, daß das argumentum e contrario nur dann berechtigt ist, wenn die gesetzliche Regel ausdrücklich oder zum mindesten sinngemäß das Wörtchen "nur" enthält, also die Beschränkung der bestimmten Rechtsfolge gerade auf den herangezogenen Tatbestand ersichtlich vom Gesetzgeber gewollt oder nach der Teleologie des Gesetzes geboten ist. Ob das der Fall ist, muß zunächst im Wege der Auslegung ermittelt werden und darf keinesfalls einfach unterstellt werden.[2] Diese Untersuchung ist beim Umkehrschluß aus § 67 S. 3 BVerfGG und den ähnlichen Bestimmungen völlig unterblieben.

---

[1] Burmeister, a.a.O., S. 116; Eller, S. 69 ff; Ladenbach, S. 414 f; Wenig, S. 65

[2] vgl. Larenz, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, S. 376

Geiger[1] weist darauf hin, daß die Entstehungsgeschichte des Gesetzes es vielmehr näherlegt anzunehmen, daß diese Bestimmungen nur eingeführt wurden, um in besonders wichtigen Einzelfällen unabhängig von der nicht einfach zu bestimmenden Bindung nach § 31 Abs. I BVerfGG eine völlig zweifelsfreie rechtskräftige Auslegung des Grundgesetzes zu ermöglichen.

Auch § 95 S. 2 BVerfGG , wonach das Gericht den Ausspruch, daß die Wiederholung der mit der Verfassungsbeschwerde gerügten Maßnahme das Grundgesetz verletze, in die Entscheidungsformel aufnehmen kann, ist daher als vom Gesetzgeber vorgesehene Klarstellungsmöglichkeit in besonderen Ausnahmefällen der Nichtbeachtung einer bindenden Verfassungsgerichtsentscheidung durch staatliche Organe zu sehen.[2]

Aus Art. 1oo Abs. III GG wird ebenfalls versucht, ein Argument gegen die Verbindlichkeit der tragenden Gründe herzuleiten. Wären auch die tragenden Gründe verbindlich, so wird behauptet, bleibe für die hier vorgesehene Vorlagepflicht des Landesverfassungsgerichts, wenn sie von der einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zugrunde liegenden Rechtsauffassung[3] abweichen wollen, kein Raum.

---

[1] Geiger, Die Grenzen der Bindung verfassungsgerichtlicher Entscheidungen, NJW 1954, 1o57 (1o59); zur Entstehungsgeschichte des § 31 BVerfGG vgl. auch Bullert, Die Gesetzeskraft und die bindende Wirkung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, S. 38 ff, bes. S. 43

[2] a. A. Eller, S. 71 ff; Kadenbach, S. 415; Wenig, S. 65 und BGH Z 13, 265 (S. 282 f), die meinen, diese Bestimmung wäre bei ohnehin vorhandener Bindung an die Entscheidungsgründe überflüssig

[3] unter Entscheidung i.S.d. Art. 1oo Abs. III GG sind die der Entscheidung zugrunde liegenden Rechtsauffassungen zu verstehen - vgl. Geiger, a.a.O., S. 1o58; und Wenig, S. 65 Rdn. 42

Denn die Landesverfassungsgerichte wären in diesem Fall schon auf Grund des § 31 Abs. I BVerfGG an die tragenden Entscheidungsgründe gebunden.[1]
Hierbei wird völlig verkannt, daß in dieser Vorschrift nicht eine Beschränkung der Entscheidungsfreiheit der Landesverfassungsgerichte statuiert wird, die für die übrigen Gerichte nicht besteht, sondern die allgemeine, für alle Gerichte bestehende Beschränkung der Entscheidungsfreiheit zugunsten der Landesverfassungsgerichte dahin gemildert wird, daß sie das BVerfG durch ihre Vorlage zwingen können, die derzeit noch bindende Entscheidung zu überprüfen. Die Annahme, die Verfassung könnte ausgerechnet nur die Landesverfassungsgerichte an die durch die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts getroffene Auslegung des Grundgesetzes gebunden haben, nicht aber die mindestens ebenso häufig mit der Auslegung von Bundesverfassungsbestimmungen befaßten anderen höchsten Gerichte der Länder und des Bundes, erscheint geradezu absurd.[2]

Schließlich wird noch darauf hingewiesen, daß bei Verbindlichkeit seiner Entscheidungsgründe dem Bundesverfassungsgericht etwas gestattet wäre, was nicht einmal der Gesetzgeber vermöge: seinen Begründungen bindende Wirkung zu verleihen.[3]
Eine so weitgehende rechtsschöpferische Tätigkeit - nur vergleichbar mit dem case - law des anglo - amerikanischen Rechtskreises - sei aber schwerlich mit dem Staat der Gewaltenteilung zu vereinbaren, wie das Grundgesetz ihn vorsehe.

---

[1] Kadenbach, S. 416; Wenig, S. 65; BGH, a.a.O., S. 284 f

[2] Geiger, a.a.O., S. 1o58 f

[3] Kadenbach, S. 413; Wenig, S. 65; BGH, a.a.O., S. 28o

Danach liege die Gesetzgebung grundsätzlich bei den unmittelbar vom Volk gewählten Parlamenten des Bundes und der Länder, während das Bundesverfassungsgericht - wie sich aus Art. 92 GG ergebe - zur rechtsprechenden Gewalt gehöre.[1]
Hier wird übersehen, daß ein inhaltlicher Unterschied zwischen der Begründung eines Gesetzes und der Begründung eines Urteils besteht und daß das Bundesverfassungsgericht wie jedes Gericht nicht Recht schafft, sondern Verfassungsrecht anwendet, an das alle Gerichte und Organe im Staate gebunden sind. Auch wird nicht genügend berücksichtigt, daß die Verfassungsgerichtsbarkeit zwar zur Rechtsprechung gehört, ihr aber doch im Gegensatz zu den übrigen Gerichtszweigen eine besondere Funktion zukommt. Indem nämlich das Grundgesetz das Bundesverfassungsgericht und seinen Zuständigkeitskreis eingeführt hat, hat es sich auch dafür entschieden, im Falle widerstreitender Rechtsauffassungen verschiedener Verfassungsorgane der des Bundesverfassungsgerichts Maßgeblichkeit zukommen zu lassen. Es sollen Selbstwidersprüche der einen Staatsgewalt durch Rücksichtnahme aller übrigen Staatsorgane auf die Meinungsäußerung des Bundesverfassungsgerichts verhindert werden. Aus dieser Funktion der Verfassungsgerichtsbarkeit, in einem bisher strittigen Punkt rechtliche Klarheit über den zukünftigen Ausgangspunkt für alle Maßnahmen aller Verfassungsorgane herbeizuführen und damit auch die Wiederholung gleichartiger Streitigkeiten zu verhindern und befriedend zu wirken, folgt die Notwendigkeit der Annahme einer Bindung eines verfassungsgerichtlichen Urteils gem. § 31 Abs. I BVerfGG auch hinsichtlich der tragenden Teile der Begründung.[2]

---

[1] Eller, S. 82 f; Kadenbach, S. 4ρ3, 4ο7; BGH, a.a.O., S. 281 f; ähnlich Wischermann, passim

[2] Geiger, a.a.O., S. 1ο58 f; zur besonderen Stellung des Bundesverfassungsgerichts vgl. auch Bullert, S. 54 ff

Diese "Festschreibung" der Entscheidungen des Gerichts ist auch zur Wahrung seiner Unabhängigkeit erforderlich. Ohne sie wäre nämlich der politische Druck auf das Bundesverfassungsgericht noch nicht einmal mit der Urteilsverkündung beendet, sondern würde wohl in manchen Fällen erst richtig beginnen. Man müßte sogar mit persönlichem Druck auf den einzelnen Richter rechnen. Nur eine Regelung, nach der ein Verfassungsrechtsstreit durch die Entscheidung endgültig beigelegt wird, vermag solche Möglichkeiten von vorneherein auszuschließen.[1] Speziell im Hinblick auf eine verfassungskonforme Auslegung mit Bindungswirkung der tragenden Entscheidungsgründe nach § 31 Abs. I BVerfGG erfolgt zwar noch der ergänzende Einwand, auf diese Weise würde das Bundesverfassungsgericht positiv regeln, während ihm nur die Kompetenz zur Nichtigerklärung gesetzgeberischer Akte zustünde. Dies führe zu einer Erstarrung der Verfassung, zu einer Lähmung der politischen Entschließungsfreiheit des Gesetzgebers und der Regierungsorgane und zu einer Fesselung der übrigen Gerichtsbarkeit.[2] Indes wird mit diesen funktionellrechtlichen Bedenken zwar richtig eine verfassungspolitische Gefahr erkannt, die bei einem zu weitgehenden Gebrauch des Bundesverfassungsgerichts von seiner Macht besteht, andere Staatsorgane in ihrem Verhalten zu binden, jedoch kein rechtlich schlüssiger Einwand gegen das Institut als solches gebracht. Eine zulässige, innerhalb des gesetzgeberischen Zwecks bleibende verfassungskonforme Auslegung schließt nämlich nur die verfassungswidrigen Auslegungsmöglichkeiten aus, die dem Gesetzgeber ohnehin nicht offen stünden. Ein Fehler hat dann allenfalls in der Grundentscheidung gelegen, überhaupt eine Verfassungsgerichtsbarkeit einzuführen.[3]

---

[1] vgl. Vogel, S. 58o f

[2] Ehmke, Prinzipien der Verfassungsinterpretation, VVDStRL 2o (1963), 53 (68 f, 74 f); ähnliche Bedenken äußern Burmeister, Das Bundesverfassungsgericht als Revisionsinstanz, DVBl 1969, 6o5 (6o7 ff) und Hoffmann-Riem, passim, bes. S. 343 f

[3] Geiger, a.a.O., S. 1o6o; Zeitler, a.a.O., S. 251 Rdn. 179

Im übrigen wird man seit der eindeutigen Anerkennung dieses Prinzips durch den Gesetzgeber[1] auch die Kritik an den Konsequenzen einer Bindung an die tragenden Gründe einer verfassungskonformen Auslegung als obsolet betrachten müssen. Da nämlich die verfassungsgerichtliche Entscheidung, daß eine gesetzliche Vorschrift mit dem Grundgesetz vereinbar ist, eine erneute Normenkontrollvorlage grundsätzlich unzulässig macht, wäre es eine unhaltbare Konsequenz, wenn Gerichte und Behörden berechtigt wären, trotzdem weiterhin das Gesetz mit dem vom Bundesverfassungsgericht abgelehnten Auslegungsergebnis anzuwenden.[2]

b) Der Bindungsumfang im Grundlagenvertragsurteil

Beim Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Grundlagenvertrag mit der DDR bleibt indessen die Behauptung zweifelhaft, alle Ausführungen der Begründung - auch die, die sich nicht ausschließlich auf den Inhalt des Vertrages selbst beziehen, seien im Sinne der Rechtssprechung des Gerichts Teil der die Entscheidung tragenden Gründe.[3] Dies als Ausfluß einer angeblichen "Kompetenz-Kompetenz" zu billigen[4] oder damit zu rechtfertigen, es bedürfe "keiner anderen Begründung als derjenigen, daß das Bundesverfassungsgericht selbst diese Aussage getroffen hat",[5] erscheint problematisch.[6] Andererseits ist es wegen der komprimitierten Form der Gründe fast unmöglich zu trennen, was unmittelbare und was nur mittelbare Ausführungen sind.[7] Zumindest der Nachweis, bestimmte Ausführungen seien für die Findung der Entscheidungen unnötig, muß aber wohl von der Bindungswirkung freistellen.[8]

---

[1] vgl. S. 17 ff

[2] vgl. Bogs, S. 95 ff; Vogel, S. 607

[3] Urteil B VI 2, S. 36

[4] so Lewald, Die verfassungsrechtliche Lage Deutschlands, NJW 1973, 2265 (2265)

[5] so Kimminich, DVBl 1973, 657 (658)

[6] Rupp- v. Brünneck, S. 62 ff; Wilke/Koch, S. 239

[7] Wilke, S. 139

[8] Wilke/Koch, ebenda

Rupp- v. Brünneck erklärt in ihrem Referat über "die Bindungswirkung des Grundvertragsurteils", daß insbesondere wegen der judiziellen Funktion des Bundesverfassungsgerichts und der Rücksicht auf die Funktion der anderen Staatsorgane nur solche Ausführungen als tragende Gründe anzuerkennen seien, die unter Bezug auf den konkreten Streitgegenstand nicht entfallen könnten, ohne daß auch der Tenor geändert werden müßte.[1] Streitgegenstand sei hier das Zustimmungsgesetz zum Grundvertrag gewesen. Daraus ergebe sich zunächst, daß Ausführungen des Urteils, die weder für den Inhalt des Vertragsgesetzes noch des Vertrages selbst rechtlich relevant seien - wie die allgemeinen Ausführungen im Abschnitt B II[2] - nicht zu den tragenden Gründen gehören könnten.[3] Nicht zum konkreten Streitgegenstand gehörten ihres Erachtens aber auch die Ausführungen über das künftige Verhalten der Bundesrepublik beim Abschluß der sogenannten Folgeverträge. Art. 7 GV enthalte insoweit nur die Erklärung der allgemeinen Bereitschaft zum Abschluß solcher Abkommen auf ganz global bezeichneten Sachgebieten, ohne nähere Regelungen für den Inhalt vorzusehen, geschweige denn Verpflichtungen zu stipulieren. Unter diesen Umständen seien die detaillierten Anweisungen des Urteils über den notwendigen oder unzulässigen Inhalt solcher Folgeverträge ein obiter dictum. Der ganz allgemeinen Darstellung des Rechtsstatus Deutschlands sowie aus der aus dem Wiedervereinigungsgebot und dem Selbstbestimmungsrecht erwachsenden Grenzen des Handelns im auswärtigen Bereich könne ebenfalls keine Bindungswirkung zukommen, da der rechtliche Bezug zum konkreten Inhalt des Grundvertrages unklar erscheine.[4]

---

[1] Rupp- v. Brünneck, S. 64

[2] Urteil B II, S. 13 ff: über die verfassungsrechtliche Prüfung völkerrechtlicher Verträge, die Mahnung an Exekutive und Legislative, das BVerfG nicht durch das Ratifikationsverfahren zu überspielen usw.

[3] Rupp- v. Brünneck, S. 65

[4] Rupp- v. Brünneck, S. 65 f

Zwar hätten nach der Methode des Urteils diese Ausführungen die spezifische Bedeutung, den in der Präambel des Vertrages vorbehaltenen Dissens in der nationalen Frage zu erläutern, und das Urteil sehe in diesem Dissens den Schlüssel für die verfassungskonforme Auslegung des Vertrages; das Bundesverfassungsgericht dürfe jedoch nur die jeweils verfassungswidrige Auslegung als solche kennzeichnen und ausschalten. Es könne aber nicht eine bestimmte Auslegung als allein verfassungsmäßig bindend feststellen, weil sich fast nie ausschließen ließe, daß jetzt oder in Zukunft weitere mit der Verfassung übereinstimmende Auslegungen möglich seien. Nur dies entspreche der Aufgabenteilung, wonach das Gericht zwar das Monopol für die Verwerfung verfassungswidrigen Rechts habe, aber keine Alleinzuständigkeit für die Auslegung der Verfassung und die verfassungsmäßige Auslegung einfachen Rechts. Zugleich werde der Gefahr einer Versteinerung der Rechtsprechung begegnet.[1]

Diesen Ausführungen muß in einigen Punkten widersprochen werden. Zunächst enthält der Grundlagenvertrag in Art. 7 nicht bloß eine Erklärung der allgemeinen Bereitschaft zum Abschluß von Folgeverträgen auf ganz global bezeichneten Sachgebieten, ohne dabei nähere Rechtspflichten zu begründen. Die in Art. 7 erwähnten Bereiche werden nämlich in einem Zusatzprotokoll, das dieselbe Rechtsverbindlichkeit wie der Grundlagenvertrag selbst hat, näher - wenn auch nicht abschließend - umschrieben.[2] Die Vereinbarung des Abschlusses von Folgeverträgen bedeutet zudem ein rechtlich relevantes "pactum de contrahendo", das in seiner Wirksamkeit einem pactum de (bona fide) negotiando gleichzusetzen ist.[3]

---

[1] Rupp- v. Brünneck, S. 66 f, 69, 77; ebenso auch ausdrücklich für das Grundlagenvertragsurteil: Vogel, S. 6o8; a.A., wenn auch ohne Begründung: Brox, S. 821, Endemann, S. 27, 34; Rupp, S. 3o7 f

[2] Zeitler, Perspektiven Der Folgeverträge Mit Der DDR, ZfP 1975, 14o (14o)

[3] ausf. Zeitler, ebenda

Daher kann mit der von Rupp - v. Brünneck gebrachten Argumentation nicht begründet werden, es handele sich bei den Anweisungen des Grundlagenvertragsurteils über den Inhalt von Folgeverträgen um ein obiter dictum. Dies gilt gerade für die im Rahmen der vorliegenden Arbeit zu klärende Frage von Anforderungen des Gerichts an den in Art. 8 GV ganz speziell vereinbarten "Austausch von ständigen Vertretungen". Wieso den Aussagen über den Rechtsstatus Deutschlands und den damit zusammenhängenden Fragen ein konkreter Bezug zum Inhalt des Grundlagenvertrages fehlen soll, ist völlig unbegreiflich. Sie bilden doch vielmehr die Grundlage des Urteils über die Verfassungskonformität des Zustimmungsgesetzes zu diesem Vertrag.[1] Wenn diese Ausführungen auch methodisch vorangestellt werden, bezieht sich das Gericht doch in den anschließenden, der materiellen Würdigung des Vertrages gewidmeten Abschnitten immer wieder auf sie. Außerdem lassen sie sich nach dem Urteil auf den einen Grunddissens in der nationalen Frage zurückführen, den der Vertrag selbst in der Präambel offenlegt.[2]

Daß schließlich eine verfassungskonforme Auslegung ausgeschlossen sein soll, wenn nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts nur noch eine bestimmte Interpretation einer Norm dem Grundgesetz Rechnung trägt, ist ebenfalls uneinsichtig. Wie erwähnt bedeutet die Formulierung "soweit ein Gesetz mit dem Grundgesetz ... vereinbar ... erklärt wird"

---

[1] ebenso Kimminich, DVBl 1973, 657 (659); vgl. auch Urteil B III S. 15:" Der Vertrag regelt die Grundlagen der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik. Seine Beurteilung macht erforderlich, sich mit den Aussagen des Grundgesetzes über den Rechtsstatus Deutschlands auseinanderzusetzen."

[2] Urteil B VI 1, S. 35

in § 31 Abs. II S. 3 BVerfGG die eindeutige Anerkennung der verfassungskonformen Auslegung durch den Gesetzgeber.[1] Weder der Wortlaut dieser Bestimmung noch ihre Entstehungsgeschichte lassen erkennen, daß eine verfassungskonforme Auslegung zu unterbleiben hat und daher Verfassungswidrigkeit festzustellen ist, wenn das Bundesverfassungsgericht sich nicht mehr in der Lage sieht, lediglich verfassungswidrige Auslegungen einer Norm zu kennzeichnen.[2]
Demnach müssen im Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Grundlagenvertrag auch die Aussagen über den Rechtsstatus Deutschlands als tragende Gründe angesehen werden, die verbindlich i.S.d. § 31 Abs. I BVerfGG sind. Damit hat das Bundesverfassungsgericht allerdings entgegen seinem anfänglichen Bekenntnis zum judicial self-restraint[3] und seiner eigenen Erkenntnis gehandelt, daß die politische Verantwortung bei der Mehrheit des Bundestages liegt.[4] Denn es ist den Regierungsparteien, die bei allen Folgeverträgen zum Grundlagenvertrag die im Urteil aufgezeigten engen Grenzen einhalten müssen, für die Zukunft im Bereich der Deutschlandpolitik ein wesentlicher Teil ihres Spielraums und damit ihrer Verantwortung genommen.[5]

---

[1] vgl. S. 17 ff

[2] Es muß bezweifelt werden, ob Rupp- v. Brünneck erkannt hat, daß - bei allen Bedenken gegen eine sehr weitgehende verfassungskonforme Auslegung - die Alternative nur in der Feststellung der Verfassungswidrigkeit liegt, vgl. Diskussionsbeitrag Rauschning zu ihrem Referat, Rupp- v. Brünneck, S. 74

[3] Urteil, B II 2, S. 14

[4] vgl. BVerfG E 2, 79 (96): "Die politische Verantwortung vor dem Volk und der Geschichte trägt allein die einfache Mehrheit des Bundestages ..."

[5] Oppermann, S. 597; Wilke, S. 146

Die Entscheidung über einen politischen Sachverhalt beruht auf einer mittel- oder langfristigen Prognose, die weder vollkommen objektiv noch völlig sicher sein kann, sondern unwägbare Momente enthält, deren Beurteilung auf der subjektiven Meinung und dem subjektiven Willensbildungsprozeß desjenigen beruht, der letzten Endes für die Prognose die Verantwortung übernimmt. Dies ist im politischen Bereich der Bundesrepublik die Bundesregierung und die sie tragende Mehrheit im Bundestag;[1] das Bundesverfassungsgericht hingegen muß, wie es selbst erklärt,[2] darauf verzichten, in den von der Verfassung geschaffenen und begrenzten Raum freier politischer Gestaltung dieser Verfassungsorgane einzugreifen.

---

[1] Schuppert, Verfassungsgerichtsbarkeit und Politik, ZRP, 1973, 257 (259); Tomuschat, Auswärtige Gewalt und verfassungsgerichtliche Kontrolle, DÖV 1973, 801 (807 f); Wilke, S. 147 f

[2] Urteil, ebenda

2. Kapitel:
Das Verbot einer De-jure-Anerkennung der DDR:

Im 1. Kapitel wurde festgestellt, daß das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil zum Grundlagenvertrag auch an den Austausch ständiger Vertretungen mit der DDR Anforderungen stellen wollte und diese jedenfalls insoweit verbindlich sind, als sie mit den Aussagen des Gerichts über die vom Grundgesetz vorausgesetzte Rechtslage Deutschlands zusammenhängen. Es soll nunmehr erörtert werden, inwieweit damit das Verbot einer völkerrechtlichen Anerkennung der DDR aufgestellt wurde. Gegen ein solches mögliches Verbot kann nämlich der Austausch der Ständigen Vertretungen verstoßen, weil er als Aufnahme normaler diplomatischer Beziehungen gewertet werden könnte, die den klassischen Fall einer stillschweigenden vollen völkerrechtlichen Anerkennung eines Staates darstellt.[1] Stellungnahmen der Bundesregierung, eine völkerrechtliche Anerkennung der DDR könne nicht in Betracht kommen[2], würden dann nur als "protestatio facto contraria" zu qualifizieren sein, d.h. als rechtlich unbeachtliche Erklärung, die vorgibt, das nicht zu wollen, was durch die eigene Handlung doch als gewollt bestätigt wird.[3]

---

[1] vgl. Erdmann, Nichtanerkannte Staaten und Regierungen, S. 6 m.w.N.; Frenzke, Die Anerkennung der DDR, S. 57 f; ders., Die kommunistische Anerkennungslehre, S. 288 ff; Gleich, Die Anerkennung der DDR durch die Bundesrepublik, S. 45 f; v.d. Heydte, Einige Aspekte der Anerkennung im Völkerrecht, Festschrift für Verdross, 129 (139, 145); Lauterpacht, Recognition In International Law, S. 381; Patel, Recognition In the Law Of Nations , S. 1o1 f

[2] vgl. z.B. Bulletin Nr. 37/S. 354 f v. 19. 3. 1974

[3] vgl. anonym, DA4.Jg, 17 (3o, Rdn. 1o5) unter Hinweis auf das sog. "Estoppel-Prinzip " des Völkerrechts; Blumenwitz, S. 43 Rdn. 76; Erdmann, S. 43; Schmidt-Jortzig, "Gleichberechtigte" und "besonde " Beziehungen der beiden deutschen Staaten durch den Grundvertrag, DA 6.Jg. (1973), 1146 (114$ f); Krakau, Inwieweit ist die DDR heute von der Bundesrepublik anerkannt? Finis Germaniae, Kasseler Herbert Krüger - Symposium, 134 (136)

I) Der Inhalt des vom Bundesverfassungsgericht ausgesprochenen Anerkennungsverbots:

Im Urteil heißt es zur Anerkennungsfrage[1]:
"Die Deutsche Demokratische Republik ist im Sinne des Völkerrechts ein Staat und als solcher Völkerrechtssubjekt. Diese Feststellung ist unabhängig von einer völkerrechtlichen Anerkennung der Deutschen Demokratischen Republik durch die Bundesrepublik Deutschland. Eine solche Anerkennung hat die Bundesrepublik Deutschland nicht nur nie förmlich ausgesprochen, sondern im Gegenteil wiederholt ausdrücklich abgelehnt. Würdigt man das Verhalten der Bundesrepublik Deutschland gegenüber der Deutschen Demokratischen Republik im Zuge ihrer Entspannungspolitik, insbesondere das Abschließen des Vertrages als faktische Anerkennung, so kann sie nur als eine faktische Anerkennung besonderer Art verstanden werden."
Aus diesen Ausführungen entnimmt Blumenwitz[2], daß das Bundesverfassungsgericht zumindest eine volle völkerrechtliche (de jure) Anerkennung der DDR durch die Bundesrepublik für verfassungswidrig halte. Wann und durch welche - insbesondere "stillschweigenden" oder "konkludenten" - Akte der Bundesregierung der Tatbestand einer verfassungswidrigen Anerkennung der DDR erfüllt werde, lasse sich dem Grundvertragsurteil allerdings nicht entnehmen, fügt er hinzu und bedauert den Mangel einer nach allen Richtungen abgesicherten staatstheoretischen Fundierung des verfassungsgerichtlichen Deutschlandbildes.
Tatsächlich lassen die zitierten knappen Erörterungen des Gerichts den exakten Inhalt eines möglichen Anerkennungsverbotes nicht erkennen. Insbesondere vermögen die Begriffe "völkerrechtliche Anerkennung" und "faktische Anerkennung besonderer Art" keine Klarheit zu bringen, da die Anerkennung von Staaten zu den umstrittensten Fragen des Völkerrechts gehört.[3]

---

[1] Urteil B IV 3, S. 22 f

[2] Blumenwitz, S. 42

[3] vgl. Frenzke, Die Anerkennung, S. 57 f

Zwar ist, soweit ersichtlich, die generelle Bedeutung des in allen Bereichen des Völkerrechts verwandten Terminus "Anerkennung" unstreitig die der Außerstreitstellung eines völkerrechtlich relevanten Sachverhalts.[1] Im Teilbereich der Anerkennung von Staaten hingegen ist vieles kontrovers. So bestreitet eine Mindermeinung den bloß deklaratorischen Charakter einer solchen Anerkennung und mißt ihr konstitutive Bedeutung für die Völkerrechtssubjektivität eines Staates zu.[2] Ganz allgemein wird zwar zwischen der De - jure- und De- facto - Anerkennung unterschieden. Als entscheidendes Merkmal der De-facto-Anerkennung wird jedoch manchmal der geringere Grad ihrer Wirkungen, manchmal dagegen ihre Widerrufbarkeit hervorgehoben.[3] Terminologische Unklarheiten entstehen zusätzlich dadurch, daß in der sowjetischen Völkerrechtslehre mitunter auch von einer "faktischen Anerkennung" gesprochen wird, womit anscheinend der Fall bezeichnet werden soll, daß ein Staat die Hoheitsrechte eines anderen respektiert und einzelne sachliche Kontakte zu ihm aufnimmt, ohne ihn dabei offiziell anzuerkennen.[4]

---

[1] Berber, Lehrbuch des Völkerrechts, I. Band, S. 228: "Der gemeinsame Kern des ... Begriffs der Anerkennung ist die rechtliche Klarstellung einer ungewissen rechtlichen Lage." Zivier, Die Nichtanerkennung im modernen Völkerrecht, S. 47: Die Anerkennung ist als ein einseitiger "Willensakt zu definieren, durch den ein völkerrechtlich relevanter Sachverhalt zwischen zwei Staaten festgestellt wird."

[2] vgl. Erdmann, S. 14 ff; Frenzke, Die Anerkennung, S. 21 ff Frenzke, Die kommunistische Anerkennungslehre, S. 6o ff; Gleich, S. 15 ff; Zivier, S. 59 ff

[3] vgl. DDR-Völkerrechtslehrbuch I, S. 293; Frenzke, Die Anerkennung, S. 43 ff und 5o ff; ders., Die kommunistische Anerkennungslehre, S. 162 ff

[4] vgl. DDR-Völkerrechtslehrbuch, S. 293 f; Frenzke, Die Anerkennung, S. 49 f

Es ergibt sich daher, daß der Inhalt eines möglichen, durch das Bundesverfassungsgericht ausgesprochenen Anerkennungsverbotes nur aus dem Gesamtzusammenhang des Urteils vom 31. 7. 1973 abgeleitet werden kann, dessen Grundlage das vom Gericht entwickelte Modell der vom Grundgesetz vorausgesetzten Rechtslage Deutschlands ist.
Für ein Verständnis und eine Würdigung dieser Konzeption, der in der Literatur überhaupt Unklarheit, Vieldeutigkeit und Ungereimtheit vorgeworfen werden[1], erscheint es notwendig, die beim Streit über den Grundlagenvertrag auch in dieser Frage konträren Standpunkte der Bundesregierung und der Bayerischen Staatsregierung darzustellen, bildeten sie doch die Basis der gerichtlichen Erörterungen.
Beide Parteien setzten sich hierbei mit der Frage auseinander, welche Rechtsbedeutung den folgenden Aussagen in der Präambel des Grundgesetzes zukomme :[2] " ... von dem Willen beseelt, seine nationale und staatliche Einheit zu wahren ... " (Satz 1); "es (das deutsche Volk in den Ländern der Bundesrepublik, d. Verf.) hat auch für jene Deutschen gehandelt, denen mitzuwirken versagt war" (Satz 2);
"das gesamte deutsche Volk bleibt aufgefordert, in freier Selbstbestimmung die Einheit und Freiheit Deutschlands zu vollenden" (Satz 3)

---

[1] Eisner, Zur rechtlichen und politischen Bedeutung des Karlsruher Urteils zum Grundlagen-Vertrag, Bl. f. dt. u. int. Pol. 18. Jg. (1972), 947 (953); Kewenig, Auf der Suche nach einer neuen Deutschland-Theorie, DÖV 1973, 797 (798 f), ders., Deutschlands Rechtslage heute, EA 1974, 71 (8o); Kimminich, DVBl 1973, 657 (661); Mahnke, Der Vertrag über die Grundlagen der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und der DDR, DA G.Jg (1973). 1163 (117o f); ders., DA 7 Jg. (1974), 13o (131); Püttner, Zum Deutschlandbild des Bundesverfassungsgerichts, Finis Germaniae, Kasseler Herbert Krüger - Symposium, 7o (72); Rumpf, Deutschlands Rechtslage seit 1973, ZfP 8 (1975), 111 (132); Scheuner, S. 583; Tiessen, Deutsche Staatsangehörigkeit und "innerdeutsche" Grenze vor dem Hintergrund des veränderten Karlsruher Deutschlandmodells, DA 8. Jg. (1975), 52 (52 f); Zuleeg, Zum Standort des Verfassungsstaats im Geflecht der internationalen Beziehungen, DÖV 1977, 462 (464)

[2] vgl. bes. Cieslar / Hampel / Zeitler, Der Streit um den Grundvertrag, Eine Dokumentation, S. 181 ff (Klägerin) und S. 217 ff (Beklagte)

Übereinstimmend gingen sie vom rechtlichen Fortbestand des Deutschen Reiches aus,[1] lehnten also die insbesondere in der DDR vertretene Theorie ab, nach der sich die Bundesrepublik Deutschland und die Deutsche Demokratische Republik als zwei Neustaaten in die Rechtsnachfolge des untergegangenen Deutschen Reiches teilen.[2] Uneinigkeit bestand jedoch darüber, in welcher Form dieses Deutsche Reich fortexistiere.

Die Bayerische Staatsregierung vertrat die Ansicht,[3] daß nach der Staatskonzeption des Grundgesetzes das Deutsche Reich durch den Zusammenbruch vom Jahre 1945 nur seine staatliche Organisation eingebüßt hätte, jedoch nicht als Staats- und Völkerrechtssubjekt untergegangen sei. Wenn auch die durch das Grundgesetz geschaffene Organisation vorläufig auf einen Teil des Reichsgebietes beschränkt sei, sei doch die Bundesrepublik identisch mit dem Deutschen Reich. Als allein handlungsfähiger Teil Gesamtdeutschlands sei sie berufen, für Gesamtdeutschland - also auch für die DDR, die nicht als gleichberechtigter Staat anerkannt werden dürfe - zu handeln. Mit diesem verfassungsrechtlich verankerten Status Deutschlands sei der Grundlagenvertrag als Ausdruck einer Deutschlandpolitik unvereinbar, die zwar auch von einer Identität der Bundesrepublik mit dem Deutschen Reich ausgehe, das Gebiet dieses Staates aber insbesondere durch eine Sezession der DDR auf den Geltungsbereich des Grundgesetzes zusammengeschrumpft betrachte.

---

[1] vgl. Cieslar, Hampel, Zeitler, S. 112 f (Klägerin) und S. 212 ff (Beklagte)

[2] so u.a. DDR-Völkerrechtslehrbuch, S. 298

[3] so besonders deutlich im Antrag der Bayerischen Staatsregierung v. 28. 5. 1973, abgedr. bei Cieslar, Hampel, Zeitler, S. 11o ff (112) und im Plädoyer des bayerischen Prozeßvertreters Prof. Blumenwitz, veröff. ebenda, S. 169 ff (181 ff)

Die Bundesregierung bestritt durch ihre Prozeßvertreter nicht nur die verfassungsrechtlichen Ausführungen der Bayerischen Staatsregierung, sondern sie wies auch das ihr unterstellte Deutschlandbild zurück. Vielmehr unterschied sie zwischen dem Deutschen Reich, das auch sie als fortbestehend betrachtete, und der Bundesrepublik Deutschland. Nach ihrer Auffassung wollte der Grundgesetzgeber nur deutlich machen, daß die Bundesrepublik das Reich repräsentiere, sie jedoch nicht als Völkerrechtssubjekt mit ihm identisch sei. Über diesen Rahmen hätte der Verfassungsgeber rechtlich nicht hinausgehen können, selbst wenn er gewollt hätte. Seine Souveränität sei nämlich durch Besatzungsrecht begrenzt gewesen und die Besatzungsmächte hätten formell an der Viermächteverantwortung für ganz Deutschland festgehalten. Deshalb enthalte das Grundgesetz keine Festlegung auf die Identitätsthese. Es unterscheide vielmehr ganz im Sinne der Westmächte zwischen "Bundesrepublik Deutschland" und "Deutschland": "Bundesrepublik Deutschland" sei der Name des durch das Grundgesetz konstituierten Weststaats, "Deutschland" der Name für das Völkerrechtssubjekt "Deutsches Reich", dessen Reorganisation erhofft und erstrebt werde.[1] Möge die Bundesrepublik das zur Zeit handlungsunfähige Deutschland auch in gewissen Bereichen vertreten bzw. repräsentieren, Deutschland und die Bundesrepublik seien nicht identisch.[2]

---

[1] -Prof. Kriele im Plädoyer der Bundesregierung v. 19. 6. 73, veröff. bei Cieslar, Hampel, Zeitler, S. 2o9 ff (213 ff);

[2] Rechtsanwalt Dr. Leverenz im Plädoyer der Bundesregierung v. 19. 6. 1973, veröff. bei Cieslar, Hampel, Zeitler, S. 239 ff (241)

Die einleitenden Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts, in denen es sich mit den Aussagen des Grundgesetzes über den Rechtsstatus Deutschlands auseinandersetzt, scheinen ganz eindeutig die Auffassung der Bundesregierung vom Fortbestand des Deutschen Reiches als eines zwar rechtsfähigen, jedoch mangels Organisation handlungsunfähigen Staates zu bestätigen:

"Das Grundgesetz - nicht nur eine These der Völkerrechtslehre und der Staatsrechtslehre! - geht davon aus, daß das Deutsche Reich den Zusammenbruch 1945 überdauert hat und weder mit der Kapitulation noch durch Ausübung fremder Staatsgewalt in Deutschland durch die allierten Okkupationsmächte noch später untergegangen ist; das ergibt sich aus der Präambel, aus Art. 16, Art. 23, Art. 116 und Art. 146 GG. Das entspricht auch der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, an der der Senat festhält. Das Deutsche Reich existiert fort, besitzt nach wie vor Rechtsfähigkeit, ist allerdings als Gesamtstaat mangels Organisation, insbesondere mangels institutionalisierter Organe selbst nicht handlungsfähig. Im Grundgesetz ist auch die Auffassung vom gesamtdeutschen Staatsvolk und von der gesamtdeutschen Staatsgewalt "verankert".[1]

In völligem Gegensatz zu diesen Ausführungen scheint die dann folgende zu stehen:" Mit der Errichtung der Bundesrepublik Deutschland wurde nicht ein neuer westdeutscher Staat gegründet, sondern ein Teil Deutschlands neu organisiert. Die Bundesrepublik Deutschland ist also nicht "Rechtsnachfolger" des Deutschen Reiches, sondern als Staat identisch mit dem Staat "Deutsches Reich".[2]

---

[1] Urteil B III 1, S. 15 f

[2] Urteil, a.a.O., S. 16

Den Leser des Urteils muß es erstaunen, daß das Gericht einerseits wie die Bundesregierung vom Fortbestand eines nicht organisierten und daher handlungsunfähigen Deutschen Reiches ausgeht, andererseits aber gleichzeitig wie die Bayerische Staatsregierung von der Identität des Staates Deutsches Reich mit dem Staat Bundesrepublik Deutschland spricht, der durchaus organisiert und handlungsfähig ist. Die so entstandene Unklarheit erhellt sich auch nicht durch den Zusatz, daß die mit dem Deutschen Reich als Staat identische Bundesrepublik Deutschland in bezug auf die räumliche Ausdehnung nur "teilidentisch" sei, so daß insoweit die Identität keine Ausschließlichkeit beanspruche. Was ihr Staatsgebiet und Staatsvolk anbelange, umfasse sie nicht das ganze Deutschland.[1] Die völkerrechtlichen Identitätsregeln nämlich enthalten gerade keine Festlegung auf das Staatsgebiet, im Gegenteil ist es gerade ihr typischer Anwendungsfall, die Fortexistenz eines Staates als Völkerrechtssubjekt von Verlusten an Territorium und Staatsbürgern unabhängig zu machen.[2] Daher hindern territoriale und personale Verluste nicht die Annahme einer (völkerrechtlichen) Voll-Identität zwischen Deutschem Reich und Bundesrepublik Deutschland.[3]

---

[1] Urteil B III 1, S. 16

[2] hierzu eingehend Fiedler, Staats- und völkerrechtliche Probleme des Staatsuntergangs, ZfP 1973, S. 15o ff; Wilke S. 156 f

[3] Kewenig, DÖV 1973, 797 (798 f) unter erneuter Zurückweisung der früher vereinzelt vertretenen und inzwischen einhellig als logisch nicht haltbar erkannten Lehre von der Teilidentität; Rumpf, S. 134

Fast sämtliche Autoren[1], die dieses "verwirrende"[2] und "zwiespältige"[3] Urteil besprechen, gelangen zu dem Ergebnis, das Bundesverfassungsgericht habe sich nicht alternativ für eine Theorie der Identität von Bundesrepublik Deutschland und Deutschem Reich oder die "Dachtheorie" eines fortbestehenden, wenn auch zur Zeit handlungsunfähigen Völkerrechtssubjekts "Deutschland"[4], "sondern kumulativ für diese beiden miteinander unvereinbaren Modelle gleichzeitig entschieden"[5] und sie "zu einem unbekömmlichen begrifflichen Brei vermengt."[6]
So berechtigt aber auch der Vorwurf der Zwiespältigkeit und Unklarheit sein mag, so voreilig erscheint der uneingeschränkte Schluß, das Bundesverfassungsgericht habe sich neben der Theorie vom Fortbestand des Deutschen Reiches als eines die Bundesrepublik und die DDR umfassenden handlungsunfähigen Dachstaates auch für eine Theorie der völkerrechtlichen Identität von Bundesrepublik und Deutschem Reich ausgesprochen und damit gegen die Gesetze der Logik verstoßen.

---

[1] vgl. Rdn. 1, S. 37

[2] Kewenig, a.a.O., S. 799

[3] Oppermann, S. 596

[4] Angesichts der bis heute veröffentlichten umfangreichen Gesamtdarstellungen über die Rechtslage Deutschlands und der im Rahmen der Fragestellung dieser Arbeit nach der Rechtsauffassung des Bundesverfassungsgerichts nur vorhandenen Randbedeutung der wissenschaftlichen Auseinandersetzung soll hier eine Schilderung des Theorienstreits unterbleiben. Eingehende Auseinandersetzungen finden sich bei Arndt, Der deutsche Staat als Rechtsproblem; Eschenburg, Die deutsche Frage; Hoffmann, Die deutsche Teilung; Meister, Stimmen des Auslands zur Rechtslage Deutschlands, ZAÖRVR 13 (1950/51), S. 173 ff; Schuster, Deutschlands staatliche Existenz im Widerstreit politischer und rechtlicher Gesichtspunkte; Schwartze, Die Staatsangehörigkeit der Deutschen; Stödter, Deutschlands Rechtslage; Wilke, Bundesrepublik Deutschland und Deutsche Demokratische Republik

[5] Kewenig, a.a.O., S. 799

[6] Scheuner, a.a.O., S. 583

Dies gilt umso mehr, als man annehmen kann, daß das Gericht sich der Unvereinbarkeit beider Theorien bewußt war[1] und sich schon in seiner bisherigen Rechtsprechung der Gedanke einer "Identität" von Deutschem Reich und Bundesrepublik Deutschland fand,[2] aber umstritten blieb, welcher Deutschlandtheorie es sich damit angeschlossen habe, der von der Bayerischen Staatsregierung vertretenen sogenannten Kernstaatstheorie, der Teilordnungslehre, der die Bundesregierung in ihrem Plädoyer folgte, oder der Sezessionstheorie, nach der das Deutsche Reich mit der Bundesrepublik völkerrechtlich identisch und die DDR ein durch Sezession entstandener Neustaat ist.[3]

Von allen Erörterungen des Gerichts im Urteil vom 31. 7. 73 läßt letzlich nur der eine Satz, daß die Bundesrepublik Deutschland nicht Rechtsnachfolger des Deutschen Reiches, sondern als Staat identisch mit dem Staat Deutsches Reich sei, auf die Annahme einer völkerrechtlichen Identität von Bundesrepublik und Deutschem Reich schließen. Auffällig an dieser Formulierung ist jedoch, daß zwar der völkerrechtliche Terminus der Rechtsnachfolge, nicht aber einfach der entsprechende gegenteilige Begriff der Identität gebraucht wird. Stattdessen findet sich die geradezu holperig klingende Formulierung, die Bundesrepublik Deutschland sei als Staat identisch mit dem Staat Deutsches Reich. Dieser zweimalige Einschub des Wortes Staat ist zumindest so ungewöhnlich, daß er einer näheren Erörterung bedarf und nicht die ungeprüfte Annahme zuläßt, das Bundesverfassungsgericht gehe von einer Identität der Völkerrechtssubjekte Bundesrepublik Deutschland und Deutsches Reich aus.[4]

---

[1] Wilke, S. 156

[2] Konkordatsurteil BVerf GE 6, 3o9 (338); Notaufnahmeurteil E 2, 267 (267); KPD-Urteil E 5, 85 (127)

[3] vgl. dazu Kriele im Plädoyer der Bundesregierung v. 19. 6. 73 veröff. bei Cieslar, Hampel, Zeitler, S. 219 ff

[4] auf die sprachliche Besonderheit hat bisher nur Rabl, Der gegenwärtige Stand Der Deutschen Frage Im Licht Des Karlsruher Urteils und Der Folgevereinbarungen zum Deutsch-Deutschen Grundlagenvertrag, ZfP 8.Jg. (1975), 165 (169), hingewiesen

Zunächst kann festgestellt werden, daß die Bundesrepublik auch nach der Teilordnungslehre nicht Rechtsnachfolger des Deutschen Reiches ist, sondern gerade als Teilstaat des fortexistierenden Dachstaates Deutsches Reich verstanden wird. Daher kann allein die Verneinung einer Rechtsnachfolge des Deutschen Reiches durch die Bundesrepublik noch nicht zwingend als Bejahung einer rechtlichen Identität von Bundesrepublik und Deutschem Reich aufgefaßt werden.[1] Die merkwürdige Formulierung aber, die Bundesrepublik Deutschland sei als Staat identisch mit dem Staat Deutsches Reich, legt den Gedanken nahe, daß der Begriff "Staat" hier gar nicht als völkerrechtliche Qualifikation verstanden wird. Wilke[2] weist darauf hin, daß mindestens auch die Möglichkeit offensteht, "Staat" im Sinne des Staatsrechts und im Sinne der Soziologie zu deuten. Gehe man davon aus, die Bezeichnung "Staat" werde für das Faktum gesellschaftsbezogenen Zusammenlebens von Menschen, also in einem soziologischen und kulturellen Sinn verwendet, höben sich die scheinbaren Gegensätze auf und der Satz füge sich in den Zusammenhang ein. Daß diese Identifikation der Bundesrepublik mit der bis 1945 bestehenden Gesellschaft im soziologischen Sinne gemeint sei, werde besonders verständlich, wenn man bedenke, daß sich die DDR als erster Arbeiter - und Bauernstaat (Art. 1 Abs. I DDR-Verf.) auf deutschem Boden verstehe, der eine gemeinsame Kulturwurzel und Kultur weitgehend negiere.[3]

---

[1] ebenso Wilke, S. 159

[2] Wilke, S. 157 f; auch Hoffmann, Die deutsche Teilung, S. 15 ff, unterscheidet bereits deutlich zwischen dem soziologischen, staats- und völkerrechtlichen Staatsbegriff

[3] ähnlich Rabl, S. 169: "Nach meinem Dafürhalten kommt hier das Bestreben des Gerichts zum Ausdruck, von der historisch-politischen Wirklichkeit juristisch zu abstrahieren: Es wird nicht behauptet, daß die Bundesrepublik Deutschland dem Deutschen Reich gleiche, sondern daß sie gewisse vom notwendigerweise abstrakten Staatsbegriff her zu erfassende Wesenszüge und -eigenschaften des Deutschen Reiches als auch für sich selbst maßgebend anerkennt."

Diese Interpretation macht auch die Bedeutung des Satzes klar, daß die Bundesrepublik staatsrechtlich ihre Hoheitsgewalt auf den "Geltungsbereich des Grundgesetzes" beschränke, sich aber auch für das ganze Deutschland verantwortlich fühle[1]. Es ist konsequent anzunehmen, die soziologische, kulturelle und historische Identifikation der Bundesrepublik mit dem Deutschen Reich habe sich auf der staatsrechtlichen Ebene insofern niedergeschlagen, als die Organe der Bundesrepublik durch das Grundgesetz verpflichtet werden, alle Rechte und Pflichten des zur Zeit handlungsunfähigen Reiches so weit wie möglich zu übernehmen. Sie wäre nach diesem Verständnis nicht rechtlich identisch mit dem Reich, aber im Sinne der Plädoyers der Bundesregierung eines von zwei organisierten Teilen dieses Reiches, das sie kraft ihrer Verfassung repräsentiert, da es selbst (noch) nicht dazu in der Lage ist. Dies stellt keine Diskriminierung und keine Ablehnung der Gleichberechtigung der DDR dar, wenn man den Satz des Gerichts dahin auslegt, daß die Bundesrepublik die den Gesamtstaat betreffenden Belange auch für die DDR wahrnimmt, da diese daran zur Zeit kein Interesse zeigt.[2] Schließlich wird auch begreiflich, was das Bundesverfassungsgericht ausdrücken will, wenn es davon spricht, die Bundesrepublik sei mit dem Reich in bezug auf die räumliche Ausdehnung nur teilidentisch und erläuternd diese Teilidentität nur auf die beiden real teilbaren Objekte Staatsgebiet und Staatsvolk bezieht: Das Gebiet der Bundesrepublik ist als ein Teil des Gesamtstaatsterritoriums mit diesem im Sinne einer geometrischen Deckungsgleichheit teilidentisch (= teilkongruent), und dasselbe gilt für das Staatsvolk.

---

[1] Urteil B III 1, S. 16

[2] Wilke, S. 158

Teilidentität ist hier also kein rechtlicher, sondern ein naturwissenschaftlicher Begriff.[1]
Schon die auf den mißverständlichen Identitätssatz folgenden Aussagen belegen die gefundene Urteilsinterpretation, nach der das Bundesverfassungsgericht von der Fortexistenz des Bundesrepublik Deutschland und Deutsche Demokratische Republik umfassenden, zur Zeit handlungsunfähigen Völkerrechtssubjekts Deutsches Reich ausgeht, dessen Rechte und Pflichten - soweit möglich - von der Bundesrepublik übernommen werden: "Die Bundesrepublik umfaßt also, was ihr Staatsvolk und Staatsgebiet anlangt, nicht das ganze Deutschland, unbeschadet dessen, daß sie ein einheitliches Staatsvolk des Völkerrechtssubjekts "Deutschland" (Deutsches Reich), zu dem die eigene Bevölkerung als untrennbarer Teil gehört, und ein einheitliches Staatsgebiet "Deutschland" (Deutsches Reich), zu dem ihr eigenes Staatsgebiet als ebenfalls nicht abtrennbarer Teil gehört, anerkennt. Sie beschränkt staatsrechtlich ihre Hoheitsgewalt auf den "Geltungsbereich des Grundgesetzes", fühlt sich aber auch verantwortlich für das ganze Deutschland. Derzeit besteht die Bundesrepublik aus den in Art. 23 GG genannten Ländern, einschließlich Berlin; .... Die Deutsche Demokratische Republik gehört zu Deutschland und kann im Verhältnis zur Bundesrepublik Deutschland nicht als Ausland angesehen werden." [2] Hier wird sowohl zwischen den drei Staaten "Deutsches Reich" und den zu ihr gehörigen "Bundesrepublik Deutschland" und "Deutsche Demokratische Republik" unterschieden, als auch der Gedanke der "Repräsentation" des zur Zeit handlungsunfähigen Reiches durch die Bundesrepublik ausdrücklich erwähnt.
Die weiteren Ausführungen bestätigen noch deutlicher die herausgefundenen Grundlinien des verfassungsgerichtlichen Deutschlandbildes.

---

[1] Wilke, S. 156 f

[2] Urteil, B III 1, S. 16 f

Es wird nochmals betont: "Wir haben von der im Grundgesetz vorausgesetzten, in ihm "verankerten" Existenz Gesamtdeutschlands mit einem deutschen (Gesamt-) Staatsvolk und einer (gesamt-) deutschen Staatsgewalt auszugehen".[1]
Bei der dann erfolgenden Wertung des Grundlagenvertrages hinsichtlich der verfassungsrechtlichen Anforderungen, wie sie das Bundesverfassungsgericht versteht, wird festgestellt: "Die Deutsche Demokratische Republik ist im Sinne des Völkerrechts ein Staat und als solches Völkerrechtssubjekt ... Das Besondere dieses Vertrags ist (aber, d. Verf.), daß er zwar ein bilateraler Vertrag zwischen zwei Staaten ist, für den die Regeln des Völkerrechts gelten und der die Geltungskraft wie jeder andere völkerrechtliche Vertrag besitzt, aber zwischen zwei Staaten, die Teile eines noch immer existierenden, wenn auch handlungsunfähigen, weil noch nicht reorganisierten umfassenden Staates Gesamtdeutschland mit einem einheitlichen Staatsvolk sind, dessen Grenzen genauer zu bestimmen hier nicht nötig ist. .... Insofern läßt sich das Besondere dieses Vertrags auch durch die Formel verdeutlichen, daß er "inter-se-Beziehungen" regelt".[2]
Die Bestimmung des Art. 6 des Grundlagenvertrages ist für das Bundesverfassungsgericht "nur mit dem Grundgesetz vereinbar, wenn man sie dahin auslegt, daß für die Bundesrepublik Deutschland die Basis dieses Vertrages der von ihr nach dem Grundgesetz anzuerkennende Fortbestand Deutschlands als (zwar nicht organisierter und deswegen handlungsunfähiger) Staat ist und daß deshalb die wechselseitige Beschränkung der Hoheitsgewalt auf je das eigene Staatsgebiet und die Respektierung der Unabhängigkeit und Selbständigkeit jedes der beiden Staaten in seinen inneren und äußeren Angelegenheiten ihren Bezug auf das besondere Verhältnis haben, in dem beide Staaten als Teilstaaten Gesamtdeutschlands zueinander stehen".[3]

---

[1] Urteil B III 2, S. 19

[2] Urteil B IV 3, S. 22 f; Hervorhebung vom Verf.

[3] Urteil, B V 3, S. 27 f; Hervorhebung vom Verf.

Die deutsch-deutsche Grenze wird als eine staatsrechtliche qualifiziert, ähnlich denen, die zwischen den Ländern der Bundesrepublik Deutschland verlaufen, denn sie ist Grenze "zwischen zwei Staaten, deren "Besonderheit" ist, daß sie auf dem Fundament des noch existierenden Staates "Deutschland als Ganzes existieren."[1] Die Fortexistenz des Staates Gesamtdeutschland wird nicht allein mit der Viermächteverantwortung für Gesamtdeutschland begründet. Neben diese völkerrechtliche Grundlage trete die staatsrechtliche Klammer des Grundgesetzes. Dieses enthalte nämlich Rechtstitel, mittels deren die Bundesrepublik in Richtung auf Verwirklichung der Wiedervereinigung und Selbstbestimmung wirken könne , gebiete das Bemühen um Wiedervereinigung und verpflichte die Bundesregierung, sich für das ganze Deutschland verantwortlich zu fühlen.[2]

Allein die Feststellung des Bundesverfassungsgerichts zur Auslegung des Art. 23 GG, daß sich die Bundesrepublik gebietlich unvollständig verstehe[3], könnte nicht mit der These zu vereinbaren sein, daß die Bundesrepublik gegenüber der Deutschen Demokratischen Republik nur eine gleichrangige Teilordnung sei, und daher für ein Befolgen der Identitätstheorie sprechen.

---

[1] Urteil, B V 2, S. 26

[2] Urteil B III 1, S. 16; eine Rechtfertigung dieser Argumentationsmöglichkeit - besonders hinsichtlich der Vier-Mächte-Rechte- lieferte zuletzt Rauschning, Sinn und Tragweite der Vier-Mächte-Rechte nach 3o Jahren, Finis Germaniae? Kasseler Herbert Krüger - Symposium, S. 77 ff; zur neueren Kritik an dieser Rechtsauffassung vgl. Krakau, Feinstaatenklauseln und Rechtslage Deutschlands nach den Ost-verträgen, bes. S. 16o ff; Schenk, Die Viermächteverantwortung für Deutschland als Ganzes, insbesondere deren Entwicklung seit 1969, passim

[3] Urteil B V 4, S. 28

Das Streben nach Vervollständigung scheint nämlich kein anderes Ziel als die "Beseitigung" der DDR durch Aufnahme in die Bundesrepublik haben zu können, während die "Wiedervereinigung" beider Staaten eine Verschmelzung darstellt, die auch die Existenz der Bundesrepublik berühren kann.[1] Indes erkennt das Gericht an, daß ein Beitritt der DDR nur in der Form möglich sei, die "ihre Verfassung zulasse" und erklärt: "Die Voraussetzung für die Realisierung des Beitritts ist also ein staatsrechtlicher Vorgang in der Deutschen Demokratischen Republik, der einem rechtlichen Einfluß durch die Bundesrepublik nicht zugänglich ist.... Anders ausgedrückt: Die im Vertrag hingenommene Abhängigkeit vom Rechtswillen der Deutschen Demokratischen Republik bei der Realisierung der Aufnahme anderer Teile Deutschlands ist nichts weiter als eine Bestätigung dessen, was ohnehin rechtens ist, nachdem andere Teile Deutschlands sich in einem Staat Deutsche Demokratische Republik organisiert haben."[2] Dies bedeutet, daß auch nach Auffassung des Gerichts eine Wiedervereinigung Deutschlands nur auf der Grundlage einer Gleichberechtigung beider deutscher Staaten erfolgen kann, nur die Bundesrepublik nach ihrer Auffassung verpflichtet ist, zu dieser Wiedervereinigung jederzeit "rechtlich offen zu sein".[3] Die gleichzeitige Berufung auf Art. 146 GG[4] macht dabei deutlich, daß der wiedervereinigte Gesamtstaat auch eine neue Verfassung haben kann, die nicht mehr nur auf das "Provisorium" Bundesrepublik zugeschnitten ist.[5]

---

[1] Wilke, S. 16o ff

[2] Urteil B V 4, S. 29

[3] Urteil, ebenda; daher setzt das Gericht hier auch "Aufnahme" in Anführungsstriche

[4] Urteil, B III 1, S. 16

[5] auch nach der herrschenden Auffassung in der Literatur schließen sich die Art. 23 und 146 GG nicht gegenseitig aus; vgl. Maunz/Dürig/Herzog, Art. 23 Rdn. 37: "Das Grundgesetz eröffnet - je nach der politischen Entwicklung - zwei Wege der Wiedervereinigung"

Die Bundesrepublik ist nur deshalb erst "vollständig" das, "was sie sein will, wenn die anderen Teile Deutschlands ihr angehören",[1] weil sie sich "verantwortlich für das ganze Deutschland"[2] fühlt, nicht weil sie sich als mit dem Reich identisch betrachtet.[3]

Als Ergebnis ist damit festzuhalten, daß das Bundesverfassungsgericht genau wie die Bundesregierung in ihren Plädoyers zwischen "Gesamtdeutschland" und den beiden deutschen "Teilstaaten" unterscheidet. Diese beiden Staaten beschränken nach Auffassung des Gerichts ihre Hoheitsgewalt jeweils auf ihr Staatsgebiet, stehen sich also als rechtsgleiche Einheiten gegenüber. Da sie jedoch beide zum zwar noch nicht reorganisierten, aber immer noch existierenden umfassenden Staat Gesamtdeutschland gehörten, könne keiner aus der Sicht des anderen als Ausland angesehen werden. Gesamtdeutschland existiere fort, weil es außer dem deutschen Nationalbewußtsein und der Viermächteverantwortung für Deutschland als Ganzes auch Rechtstitel aus dem Grundgesetz gebe, auf Grund derer bundesdeutsche Organe zum einen im Sinne der Wiedervereinigung zu wirken verpflichtet seien, und sie zum anderen eine an der Rechtsfigur der Treuhandschaft orientierte gesamtdeutsche völkerrechtliche Vertretungsverantwortlichkeit besäßen.[4]

---

[1] Urteil B V 4, S. 28

[2] Urteil B III 1, S. 16

[3] m.E. ist es daher unrichtig, wenn Wilke, S. 16o ff, meint, die verfassungsgerichtliche Interpretation des Art. 23 GG trage annexionistische Züge. Diese, elementare Grundsätze außer acht lassende Auslegung könne weder die Bindungswirkung des § 31 Abs. I BVerf GG entfalten, noch in Gesetzeskraft nach § 31 Abs II BVerf GG erwachsen.

[4] im Ergebnis ebenso: Bernhardt, Verfassungsrecht und internationale Lagen, DÖV 1977, 457 (459); Rabl, S. 171 f; Rumpf, S. 132 ffund Wilke, S. 154 ff mit einer z.T. sehr ausführlichen Kritik dieser Position; ähnlich: Bleckmann, Grundgesetz und Völkerrecht, S. 97 f, und Kirn, S. 87 ff; a.A.: Kimminich, DVBl 1973, 657 (659 ff), der glaubt, das Bundesverfassungsgericht habe sich eindeutig zur rechtlichen Identität der Bundesrepublik Deutschland mit dem Deutschen Reich bekannt, dabei aber u.a. die Problematik der vom Gericht verwandten Begriffe "Staat" und"Teilidentität" völlig übersieht;

Das bei der gefundenen Interpretation in sich schlüssige Modell des Bundesverfassungsgerichts zu der vom Grundgesetz vorausgesetzten Rechtslage Deutschlands läßt auch den genauen Inhalt des gerichtlichen Standpunktes zur Anerkennungsfrage erkennen. Es verneint die konstitutive Bedeutung einer Anerkennung und geht vielmehr davon aus, daß die DDR im Sinne des Völkerrechts ein Staat und als solcher Völkerrechtssubjekt unabhängig von einer völkerrechtlichen Anerkennung der DDR durch die Bundesrepublik ist.[1]
Weiter wird der Standpunkt eingenommen, daß alle Akte der Bundesregierung in ihrer Politik gegenüber der DDR, die vor der Entscheidung zum Grundlagenvertrag erfolgten - also besonders dieser Vertragsschluß selbst und die Herbeiführung der gemeinsamen Mitgliedschaft von Bundesrepublik und DDR in den Vereinten Nationen -, keine konkludente volle völkerrechtliche Anerkennung darstellten und verfassungskonform sind.[2]
Besonders aus der akzeptierten gemeinsamen Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen ergibt sich, daß die Bundesrepublik nicht zu dem Versuch verpflichtet ist, im Verhalten dritter Staaten eine Ungleichbehandlung der Deutschen Demokratischen Republik durchzusetzen. Unverzichtbarer Rechtsstandpunkt für die Bundesrepublik ist es hingegen, daß die Staaten und Völkerrechtssubjekte Bundesrepublik Deutschland und Deutsche Demokratische Republik dem gemeinsamen Dachstaat "Deutsches Reich" angehören.

Fortsetzung von vorher Fußnote 4:

im Ergebnis wie Kimminich die nur sehr oberflächliche Arbeit von Dirnecker, Das Karlsruher Urteil über Die Verfassungsmäßigkeit des Grundvertrages; Argumente, Dokumente, Materialien Nr. 207; 33 (33, 40 f)

[1] vgl. oben S. 35

[2] ebenso Blumenwitz, S. 43; ein - wie Bleckmann, S. 91, darlegt - übrigens ganz naheliegender Gedanke, berücksichtigt man die gleichzeitige Mitgliedschaft der UdSSR, Weißrußlands und der Ukraine in den Vereinten Nationen

Es darf demnach kein bundesdeutscher Akt erfolgen, der es der Bundesrepublik völkerrechtlich verwehren würde, hinfort die Rechtsposition einzunehmen, wie die DDR einen Teilstaat des fortexistierenden Gesamtdeutschland zu bilden.
Daher soll nunmehr untersucht werden, ob die Errichtung der Ständigen Vertretungen die Herstellung normaler diplomatischer Beziehungen darstellt, die als stillschweigende völkerrechtliche De-jure-Anerkennung der DDR durch die Bundesrepublik gewertet werden muß.[1]

II) Konkludente De-jure-Anerkennung durch Aufnahme normaler diplomatischer Beziehungen:

1) Die Aufgaben der Ständigen Vertretungen als völkerrechtlich relevante Besonderheit:

Nach Punkt 5 des Protokolls haben die Ständigen Vertretungen "unter anderem die Aufgabe, die Interessen des Entsendestaates im Gastland zu vertreten, einschließlich Hilfe und Beistand für Personen, sowie normale gutnachbarliche Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik auf politischem, wirtschaftlichem und kulturellem Gebiet wie auch auf anderen Gebieten zu fördern und auszubauen."
Im Vergleich zum Funktionsbereich der Mission, wie er im WüD festgelegt ist, bestehen kaum Besonderheiten. In Art. 3 Abs. I WüD heißt es: Aufgabe einer diplomatischen Mission ist es unter anderem,

a) den Entsendestaat im Empfangsstaat zu vertreten,

b) die Interessen des Entsendestaates und seiner Angehörigen im Empfangsstaat innerhalb der völkerrechtlich zulässigen Grenzen zu schützen,

c) mit der Regierung des Empfangsstaates zu verhandeln,

---

[1] vgl. S. oben S. 34

d) sich mit allen rechtmäßigen Mitteln über Verhältnisse und Entwicklungen im Empfangsstaat zu unterrichten und darüber an die Regierung des Entsendestaates zu berichten,

e) freundschaftliche Beziehungen zwischen Entsendestaat und Empfangsstaat zu fördern und ihre wirtschaftlichen, kulturellen und wissenschaftlichen Beziehungen auszubauen.

Soweit sich diese Bestimmungen nicht schon wie die Buchstaben b und e inhaltlich mit Punkt 5 des Protokolls decken, wird durch Punkt 4, nach dem für die Ständigen Vertretungen die Wiener Konvention vom 18. April 1961 entsprechend gilt, sichergestellt, daß der Aufgabenkatalog des Art. 3 Abs. I WüD auf die Ständigen Vertretungen Anwendung findet.
In ihren Erläuterungen zum Protokoll und den Protokollvermerken hatte die Bundesregierung auch ausgeführt:[1] "Die Vertretungen haben auf allen Gebieten der zwischenstaatlichen Beziehungen, unabhängig davon, ob diese in einem bestimmten Bereich vertraglich geregelt sind oder nicht, umfassende Aufgaben. Sie schließen solche Funktionen ein, die im Ausland den Konsulaten bzw. den Konsularabteilungen der Botschaften obliegen (Hilfe und Beistand für Personen). Diesem Aufgabenbereich kommt wegen der engen menschlichen Verflechtung der beiden Staaten große praktische Bedeutung zu."
Blumenwitz[2] weist darauf hin, daß in der Wahrnehmung konsularischer Aufgaben, die durch den Terminus "Hilfe und Beistand" erfaßt werden soll, vom Standpunkt des Völkerrechts keine Besonderheit liegt, denn wie sich aus Art. 3 Abs. II WüD[3] ergibt, ist bei der Ausübung diplomatischer

---

[1] Bulletin Nr. 36 /S. 338 f

[2] Blumenwitz, S. 22

[3] "Dieses Übereinkommen ist nicht so auszulegen, als schließe es die Wahrnehmung konsularischer Aufgaben durch eine diplomatische Mission aus." - Zur Entstehungsgeschichte der Bestimmung vgl. Denza, Diplomatic Law, Art. 3, S. 22 f

Schutzes im Sinne des Art. 3 Abs. I Lit. b des Übereinkommens eine Verquickung diplomatischer und konsularischer Funktionen möglich. Da die Zuweisung konsularischer Aufgaben an Missionen heute auch in der Staatenpraxis durchaus üblich ist,[1] wird darin in einem Gutachten der Verfassungsabteilung des Innenministeriums[2] zu Unrecht eine Besonderheit gesehen.

Es kann allenfalls als Sonderfall erachtet werden, daß die Ständige Vertretung der Bundesrepublik Deutschland in ihrer praktischen Tätigkeit bestimmte konsularische Tätigkeiten nicht ausübt. So erteilt sie im Gegensatz zu Vertretungen in anderen Staaten keine Visa. Als Erklärung hierfür reicht nicht einfach aus, daß ein Ausstellen von bundesdeutschen Visa, Pässen und Personaldokumenten in der DDR nicht notwendig ist, da DDR-Bürger ohne solche Dokumente in die Bundesrepublik einreisen können.[3] Betroffen sind nämlich auch die Bürger anderer Staaten, z. B. Polen und sowjetische Staatsangehörige. Ursächlich dürfte jedoch lediglich das Bemühen der Bundesrepublik sein, Auseinandersetzungen mit der DDR über die noch ungeregelte Staatsangehörigkeitsfrage zu vermeiden,[4] und unterschiedliche Auffassungen zu Staatsangehörigkeitsfragen allein erscheinen kaum geeignet, zwischen den betroffenen Staaten ein völkerrechtliches Sonderverhältnis zu konstruieren.[5]

---

[1] vgl. Krekeler, Die Diplomatie, S. 87 ff

[2] veröff. im Bulletin Nr. 37, 354 (355) v. 19. 3. 1974

[3] vgl. die Antwort des Staatssekretärs Gaus auf eine Frage des Abg. Dr. Wagner, Dt.BT., 7. Wahlperiode, 91. Sitzg. 28. 3. 1974, S. 6104: "Bewohner der DDR bedürfen zur Einreise in die Bundesrepublik keines Bundespasses."

[4] vgl. den Vorbehalt der Bundesrepublik zum Grundlagenvertrag, BGBl 1973 II, S. 426: "Die Bundesrepublik Deutschland erklärt: Staatsangehörigkeitsfragen sind durch den Vertrag nicht geregelt worden."

[5] Gleich, S. 186 ff

In diesem Offenhalten der staatsangehörigkeitsrechtlichen Fragen muß auch der Grund dafür gesehen werden, daß Punkt 5 des Protokolls von Hilfe und Beistand "für Personen", Art. 3 Abs. I lit b WüD hingegen von einer Interessenvertretung der Angehörigen des Entsendestaates im Empfangsstaat spricht. Die Wahl des Terminus Personen ändert nichts daran, daß die bundesdeutsche Ständige Vertretung grundsätzlich nur für die Betreuung von Bewohnern der Bundesrepublik Deutschland einschließlich West-Berlins, die DDR-Vertretung für Bewohner der DDR einschließlich Ost-Berlins zuständig ist.[1] Inwieweit dadurch speziellen Forderungen des Bundesverfassungsgerichts nach einer Interessenvertretung auch der Deutschen in der DDR durch die Organe der Bundesrepublik hinreichend Rechnung getragen wurde, ist -noch an späterer Stelle eingehender zu erörtern.[2]
In diesem Zusammenhang ist zunächst einmal nur festzuhalten, daß im Aufgabenbereich der Ständigen Vertretungen keine wesentlichen völkerrechtlichen Besonderheiten bestehen. Als rechtlich bedeutungslos muß es auch bewertet werden, daß sich in der praktischen Arbeit der Ständigen Vertretungen die - wie Wilke[3] es formuliert - "aus der Teilung Deutschlands ergebenden typisch deutschen Probleme niederschlagen", wie etwa die Betreuung von gefangenen Fluchthelfern und das Bemühen um Familienzusammenführungen.

---

[1] Blumenwitz, S. 23; vgl. auch die Antwort des Staatsekretärs Gaus auf die Frage des Abg. Dr. Wagner, Dt. BT., 7. Wahlperiode, 91. Sitzung, 28. 3. 1974, S. 6104: "... Unsere Vertretung in der DDR wird nur in der Weise arbeiten können, wie das die Botschaften der Bundesrepublik in Ostblockländern tun, d.h. sie wird die Interessen der Deutschen vertreten, die in der Bundesrepublik und in West-Berlin wohnen."

[2] dazu unten Kap. 3

[3] Wilke, S. 263

In der Staatenpraxis läßt sich allerdings auch nicht die Entwicklung einer Regel feststellen, nach der eine Unterscheidung normaler diplomatischer Beziehungen von völkerrechtlichem Verkehr unterhalb dieser Ebene aufgrund eines Funktionsunterschiedes der jeweiligen Staatenvertretungen getroffen wird. Vielmehr lassen sich, wie die folgenden Beispiele zeigen mögen[1], die Beziehungen, die Staaten trotz der Verweigerung einer De-jure-Anerkennung unterhalten, immer seltener nach ihrem materiellen Gehalt, sondern zunehmend nach formellen Gesichtspunkten abgrenzen:[2]
Während der amerikanischen Revolution konnten diplomatische Vertreter der noch nicht anerkannten Vereinigten Staaten in Frankreich und den Niederlanden residieren und uneingeschränkt mit den jeweiligen Regierungen verhandeln - der Verkehr wurde allerdings nicht formell gehalten.[3]
Als im Jahre 1810 die Loslösung der südamerikanischen Kolonien von Spanien einsetzte, entsandten die Vereinigten Staaten, Großbritanien und Frankreich sogenannte "agents" oder "special agents", solange sie eine De-jure-Anerkennung der neu entstandenen Staaten verweigerten. Diese "agents" besaßen trotz ihres besonderen Titels umfassende Vollmachten.[4]

---

[1] Die dargestellten Fälle stammen hauptsächlich aus der Praxis der Vereinigten Staaten, da andere Länder derartige Kontakte zumindest früher nicht publizierten

[2] Waters, The Ad Hoc Diplomat, S. 84 f; Zivier, S. 67 f, 210

[3] vgl. Moore, A Digest Of International Law, Vol. I, S. 206 der leider nicht konkretisiert, worin sich der Verkehr vom formellen unterschied

[4] vgl. Moore, S. 206, 214 ff

Umgekehrt befanden sich 1819 "agents" einiger südamerikanischer Staaten in Washington, die zwar nicht wie die Gesandten anerkannter Staaten akkreditiert waren, jedoch von den Vereinigten Staaten in Bezug auf ihre Stellung und Verhandlungsmacht gleichbehandelt wurden.[1]
Nach dem 1. Weltkrieg verkehrte die amerikanische Regierung mit den nicht anerkannten Regierungen in Finnland, Lettland, der Türkei und Albanien über sogenannte "commissioners". Sie hatten diplomatische Funktionen, waren jedoch nicht akkreditiert und verkehrten inoffiziell mit Regierung und Behörden.[2] Estland, Lettland und Litauen entsandten "consuls" in die Vereinigten Staaten, denen kein Exequatur erteilt wurde, die ihre Länder jedoch in allen politischen Angelegenheiten vertreten konnten.[3]
Zur selben Zeit trat die Handelsvertretung als Substitut für diplomatische Vertretungen und Konsulate in Erscheinung. Eine ganze Reihe von Staaten tauschte sie mit der Sowjetregierung aus, zu deren De-jure-Anerkennung ursprünglich keine Bereitschaft bestand. Nach dem 2. Weltkrieg wurde die Errichtung von Handelsvertretungen besonders zwischen der DDR und sie nicht de jure anerkennenden Staaten vereinbart. Die Rechtsstellung all dieser Vertretungen war sehr unterschiedlich:

---

[1] vgl. Moore, S. 207

[2] vgl. Hackworth, Digest of International Law, Vol. I, S. 199, 311, 330; ders., Digest Of International Law, Vol IV, S. 411

[3] vgl. Hackworth, Vol. I, S. 330

Einige hatten nur die Rechtsform privatrechtlicher Handelsgesellschaften, andere waren Generalkonsulate, deren Leiter Vorrechte und Immunitäten in demselben Umfang genossen, wie sie nach Völkergewohnheitsrecht den Chefs diplomatischer Missionen zukommen. Diese Handelsvertretungen wurden jedoch unabhängig von ihrer Stellung auf allen Gebieten zwischenstaatlicher Beziehungen tätig.[1]
Mehrere europäische Staaten, die ebenfalls nach dem 1. Weltkrieg eine De-jure-Anerkennung der Sowjetregierung vermeiden wollten und deshalb die Aufnahme voller diplomatischer Beziehungen für unzulässig hielten, schlossen mit der Russischen Sozialistischen Föderativen Sowjetrepublik (RSFSR) sogar Abkommen, deren offizielle Beziehungen nicht einmal einen Hinweis darauf enthielten, daß sie die gegenseitige Vertretung regelten.[2] So ist im Titel des deutschen Abkommens, das hier beispielhaft behandelt werden soll, von der "Erweiterung des Tätigkeitsgebietes der beiderseitigen Delegationen für Kriegsgefangenenfürsorge"[3] die Rede. Nach dieser Vereinbarung sollten bis zur vollständigen Wiederaufnahme der normalen Beziehungen die bisherigen Delegationen die Bezeichnung "Deutsche Vertretung in Rußland" und "Vertretung der Russischen Föderativen Sowjetrepublik in Deutschland" führen (Art. 1). Sie waren befugt, die Interessen ihrer Staatsangehörigen wahrzunehmen, hatten bestimmte konsularische Befugnisse und ihnen wurden die Handelsvertretungen angegliedert (Art. I, VI, XII und XVI).

---

[1] zur Rolle der Handelsvertretungen ausf. Erdmann, S. 153 ff

[2] vgl. Erdmann, S. 163 f

[3] RGBl 1921 II, S. 929; über diese Fürsorgestellen, die Bevollmächtigten für Kriegsgefangenenangelegenheiten und die Vertreter der russischen Rotkreuzgesellschaften waren bereits vorher mit auswärtigen Staaten auf allen Gebieten der Politik und des Handels inoffizielle Verhandlungen geführt und Vereinbarungen abgeschlossen worden - vgl. Erdmann, S. 152, 163

Die Leiter und einige weitere Mitglieder der Vertretungen sollten die Vorrechte und Befreiungen der Chefs beglaubigter Missionen genießen (Art. II). Die Leiter bedurften der Beglaubigung durch das Außenministerium des Empfangsstaates, mit dem sie auch ausschließlich zu verkehren hatten (Art. V). Da somit völkerrechtlich erhebliche Besonderheiten im Tätigkeitsbereich der Ständigen Vertretungen nicht feststellbar sind, sich in der Staatenpraxis allerdings auch normale diplomatische Beziehungen von solchen unterhalb dieser Ebene bei Verweigerung einer De-jure - Anerkennung weniger nach ihrem materiellen Gehalt als nach formellen Gesichtspunkten unterschieden, bleibt zu prüfen, ob die Rechtsstellung der Ständigen Vertretungen von derjenigen üblicher Botschaften abweicht.

2) Die Stellung der Ständigen Vertretungen als völkerrechtliche Besonderheit:

a) Unwiderleglicher Rechtsschein einer vollen Anerkennung durch Akkreditierung der Leiter beim Staatsoberhaupt:
Von zentraler Bedeutung für den Rechtsstatus der Ständigen Vertretungen kann die Akkreditierung ihrer Leiter sein. Tatsächlich kam es zu einer heftigen Kontroverse zwischen Regierung und Opposition, als die in Ziff. 3 des Protokolls vorgesehene Akkreditierung der Leiter der Ständigen Vertretungen bei den Staatsoberhäuptern bekannt wurde.[1] Die Opposition erwog sogar, den Antrag auf eine einstweilige Anordnung nach § 32 BVerfGG zu stellen und ein Organstreitverfahren gem. Art. 93 Abs. I Ziff. 1 GG gegen die Vereinbarung über die Errichtung der Ständigen Vertretungen herbeizuführen.

---

[1] vgl. Mahnke, JIR 1975, S. 6 (52 f); Bulletin Nr. 37, 354 v. 19. 3. 1974; FAZ vom Samstag, 16. 3. 74, S. 1, FAZ v. Montag, 18. 3. 74, S. 1; FAZ v. Mittwoch, 2o. 3. 74, S. 1; FAZ v. Samstag, 23. 3. 74, S. 1; FAZ v. Samstag, 3o. 3. 74, S. 1

Die Bundesregierung hat in ihren Erläuterungen zum Protokoll[1] erklärt, für die Akkreditierung bei den Staatsoberhäuptern sei ausschlaggebend gewesen, daß durch den Grundvertrag Beziehungen zwischen den Staaten und nicht nur zwischen den Regierungen hergestellt worden seien. Dem entspreche es, daß die Leiter der Vertretungen ihre Staaten und nicht nur ihre Regierungen repräsentieren. Die Form der Akkreditierung sage nichts über den Charakter der Vertretungen. Hierzu bemerkt Blumenwitz[2] zu Recht, daß die Argumentation der Bundesregierung auf einer absolutistischen Gleichsetzung von Staat und Staatsoberhaupt beruht, die jedoch das moderne Völkerrecht - das Recht der diplomatischen Beziehungen eingeschlossen - schon lange überwunden hat. Das Staatsoberhaupt ist, wie der Regierungschef, der Außenminister, oder ein anderer staatlicher Funktionsträger, Organ des Staates, und wenn Staaten Beziehungen aufnehmen, können sie das grundsätzlich durch beliebige Organe auf verschiedenster Stufe erledigen. Deshalb läßt der Wortlaut der Bestimmung des Art. 8 GV Beziehungen auf der Ebene der Staatsoberhäupter, aber auch des Regierungschefs, Außenministers oder eines anderen Ressortministers ohne Akkreditierung beim Staatsoberhaupt zu.
Blumenwitz[3], Gleich[4] und mit Einschränkungen auch Weber[5] haben die zunächst von der Opposition vorgebrachten Bedenken gegen die im Protokoll vereinbarte Akkreditierung der Leiter der Ständigen Vertretungen beim jeweiligen Staatsoberhaupt aufgegriffen.

---

[1] Bulletin Nr. 36, 339 v. 15. 3. 1974

[2] Blumenwitz, S. 34 f

[3] Blumenwitz, S. 31 ff

[4] Gleich, S. 2o3 ff, bes. 2o6 und 214

[5] Albrecht Weber, S. 343 ff; ebenso Botschafter i.e.R. Dr. Walter Truckenbrodt in einem Leserbrief an die FAZ v. 29. 1o. 76: "Kein Respekt vor Karlsruhe"

Danach wird durch eine Akkreditierung der Leiter der Ständigen Vertretungen beim Staatsoberhaupt der Rechtsschein einer vollen völkerrechtlichen Anerkennung der DDR erzeugt, so daß die wiederholte Stellungnahme der Bundesregierung, eine De-jure-Anerkennung der DDR könne nicht in Betracht kommen, rechtlich nur noch als "protestatio facto contraria" zu qualifizieren sei. Schon weil die nach dem Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen vorgesehenen "sonstigen in gleichem Rang stehenden Missionschefs" ebenfalls beim Staatsoberhaupt beglaubigt werden, könne man im Falle einer Akkreditierung beim Bundespräsidenten schwerlich von einer Ebene unterhalb diplomatischer Beziehungen sprechen. Nur durch Beziehungen zwischen Staaten auf Regierungs- und Ressortebene könne ausgedrückt werden, daß sie in bestimmten Bereichen völkerrechtlich nicht miteinander verkehren wollen. Insoweit erscheine dann auch die Verweigerung der vollen Anerkennung schlüssig.

aa) Die Bedeutung der Akkreditierung nach dem Völkergewohnheitsrecht:

Gegen diese Argumentation bestehen Bedenken, weil sie die allgemein anerkannte völkergewohnheitsrechtliche Regel, nach der die Aufnahme normaler diplomatischer Beziehungen eine konkludente De-jure-Anerkennung darstellt, so einschränkt, daß nur im Falle der Nichtakkreditierung eines Diplomaten beim Staatsoberhaupt des Empfangsstaates eine uneingeschränkte Anerkennung des Entsendestaates vermieden wird, andere Besonderheiten aber hierfür nicht ausreichen können. Schon die Absolutheit der allgemein anerkannten völkergewohnheitsrechtlichen Grundregel, nach der die volle völkerrechtliche Anerkennung eines Staates bei Bestehen normaler diplomatischer Beziehungen nicht angeschlossen werden kann, wie dies eingangs behauptet wurde,[1] ist nämlich bei näherer Betrachtung der zwischenstaatlichen Bemühungen nicht ganz unproblematisch.

---

[1] vgl. oben S. 34

-Einer genaueren Analyse der Staatenpraxis kommt jedoch besondere Bedeutung zu, weil Völkergewohnheitsrecht nach allgemeiner Auffassung durch längeres gleichartiges Verhalten der Staaten und ihre Überzeugung von der rechtlichen Gebotenheit dieser Übung entsteht,[1] die Rechtsüberzeugung sich aber nur schwer nachweisen läßt.[2]
Auch mit halb - souveränen und abhängigen Ländern sind gelegentlich diplomatische Vertreter ausgetauscht worden.
So waren in der unter britischer Oberhoheit stehenden Burenrepublik vor Beginn des Burenkrieges ordentliche Gesandte und war umgekehrt ein "envoy extraordinary and minister plenipotentiary" der Republik an verschiedenen europäischen Höfen akkreditiert.[3]
Ebenso tauschten Kanada und der Irische Freistaat schon mit dritten Staaten Gesandte aus, bevor diese Mitglieder des Commonwealth im Jahre 1931 ihre Souveränität erlangten.[4]
Im ehemaligen Britisch-Indien waren die Vereinigten Staaten und China nach dem Frieden von Versailles durch sogenannte "Commissioners" vertreten, die sich nur durch diesen Titel von ordentlichen Diplomaten unterschieden.[5]

---

[1] Berber, S. 41 ff; Dahm, Völkerrecht, Band I, S. 29 ff; DDR-Völkerrechtslehrbuch, S. 260 f; Schweitzer, Das Völkergewohnheitsrecht und seine Geltung für neuentstehende Staaten, S. 12 f, m.w.N., BVerfG E 16, 27 (34)

[2] vgl. Guggenheim, Lehrbuch des Völkerrechts, Band I, S. 46 und Günther, Zur Entstehung von Völkergewohnheitsrecht, S. 37 ff, die glauben, auf das Moment der opinio iuris verzichten zu können. Günther nimmt Völkergewohnheitsrechtsbildung über Estoppel-Grundsätze an, sieht darin aber nur einen konstruktiven Unterschied, nicht einen im Ergebnis

[3] vgl. Moore, S. 212

[4] vgl. Zivier, S. 65

[5] vgl. Chen, The International Law of Recognition, S. 197 Rdn. 39; Zivier, S. 65

Schon einige Monate, bevor das Land im August 1947 offiziell aus dem Kolonialstatus entlassen wurde, tauschten mehrere Staaten mit Indien ganz normale Botschafter aus, und auch das amerikanische Generalkonsulat in Rangun wurde schon im September 1947 in den Rang einer Botschaft erhoben, obwohl Burma erst 1948 unabhängig wurde.[1]
Ein Beispiel dafür, daß sogar Länder von Bundesstaaten nicht nur mit ausländischen Staaten, sondern auch untereinander einen Verkehr in ganz normalen diplomatischen Formen führen können, bietet gerade das Deutsche Reich. Unter der Reichsverfassung von 1871 behielten die Einzelstaaten neben dem Reich das aktive und passive Gesandschaftsrecht und machten davon nicht allein gegenüber dem Ausland,[2] sondern auch untereinander weitgehend Gebrauch. So hatte z.B. Preußen im Jahr 1918 Gesandte in Baden, Bayern, Braunschweig, Bremen, Hamburg, Lübeck, Hessen, beiden Mecklenburg, Oldenburg, Sachsen und Württemberg. Die Bestimmungen über die rechtliche Lage der Gesandtschaften aus der Zeit des Deutschen Bundes behielten ihre Gültigkeit, und die äußeren diplomatischen Regeln wurden genau beachtet. Ebenso gewährte der Empfangsstaat den bei ihm beglaubigten innerdeutschen Gesandten alle diplomatischen Vorrechte, konnte sie allerdings nicht von der Gerichtsbarkeit des Reiches und den durch Reichsgesetz festgelegten Steuern befreien.[3]

---

[1] vgl.Chen, S. 197, Rdn. 4o, 41; Whiteman, Digest Of International Law, Volume 2, S. 136 ff, 161 ff; Zivier, S. 66

[2] vgl. Schreckenbach, Innerdeutsche Gesandtschaften, in: Festschrift für Meisner 1965, S. 4o4 ff; Wahl, Die Deutschen Länder In Der Außenpolitik, S. 33 ff

[3] vgl. Schreckenbach, S. 4o5; Wahl, S. 92

Die Weimarer Reichsverfassung entzog zwar nach Art. 78 den Einzelstaaten das Recht, mit auswärtigen Staaten ständige Beziehungen zu pflegen,[1] sie verbot aber nicht ein innerdeutsches Gesandtschafts- und Konsularrecht. Die Länder hielten daher auch nach 1918 noch lebhafte Verbindungen durch Gesandschaften und Konsulate aufrecht. So waren 1930 bei Preußen Gesandte von Anhalt, Baden, Bayern, Braunschweig, Bremen, Hamburg, Hessen, Lübeck, Mecklenburg-Schwerin, Oldenburg, Sachsen und Württemberg beglaubigt. Mit diesen Gesandschaften wurden weiterhin die Formen des diplomatischen Verkehrs streng eingehalten, z.B. übergaben die Gesandten ein Beglaubigungsschreiben, der gesamte Geschäftsverkehr ging ausschließlich über die Gesandtschaften, es bestand eine begrenzte "Exterritorialität",[2] und im Januar 1929 berief Preußen sogar nach Ausfällen einiger bayrischer Minister gegen Preußen demonstrativ seinen Gesandten ab und ließ ihn erst nach erfolgter offizieller Entschuldigung des bayrischen Gesandten bei der preußischen Regierung wieder seinen Posten einnehmen.[3] Auch mit neu entstandenen Staaten, die ihre völlige Unabhängigkeit beanspruchten, oder neuen Regierungen, wurde in einigen Fällen trotz Verweigerung einer De-jure-Anerkennung ein ganz normaler diplomatischer Verkehr unterhalten. Im Prozeß der Fenton Textile Association, Ltd. v. Krassin (1922) hatte das britische Außenministerium zwar dem Gericht mitgeteilt, daß es nicht Praxis des Souveräns sei, die Vertreter von Staaten zu empfangen, die nicht de jure anerkannt seien,[4] doch wich man davon 1949 ab: Am 29. Januar beschloß Großbritannien, die Regierung Israels de facto anzuerkennen.

---

[1] vgl. Wahl, S. 83 ff

[2] vgl. Schreckenbach, S. 410 f; Wahl, S. 93 ff

[3] vgl. Wahl, S. 99

[4] vgl. Chen, S. 285 f

Am 13. Mai wurde angekündigt, daß beide Regierungen übereingekommen seien, den Rang des israelischen Vertreters in Großbritannien zu dem eines "duly accredited Minister" anzuheben. Sein Amt wurde zur "Legation", und sein Beglaubigungsschreiben überreichte er dem König. Dennoch haben beide Seiten nicht angenommen, daß Israel hierdurch eine De-jure-Anerkennung gewährt wurde. Sie wiesen vielmehr darauf hin, daß diese Vereinbarung nicht die Grundlage der Beziehungen zwischen beiden Ländern berühre.[1]
Die Praxis der Vereinigten Staaten war ebenfalls nicht immer konsequent, besonders hinsichtlich des Ausstellens von Beglaubigungsschreiben. Der 1810 bei Loslösung der südamerikanischen Kolonien von Spanien nach Buenos Aires entsandte "agent" wurde trotz Verweigerung einer De-jure-Anerkennung mit einem Beglaubigungsschreiben ausgestattet, um ihm mehr Schutz und Ansehen zu verschaffen. Dasselbe gilt für die 1812 nach Caracas und 1825 nach Griechenland entsandten "agents".[2] Umgekehrt wurde dem amerikanischen "agent" auf Haiti 1824 kein Beglaubigungsschreiben ausgestellt, weil dies nach Ansicht von Außenminister Adams eine schlüssige Anerkennung bedeutet hätte, und deshalb residierte auch in Paraguay 1845 ein "special agent" ohne Beglaubigungsschreiben.[3] Dem "agent" einer neuen nur de facto anerkannten Regierung in Salvador wurde wiederum 1864 der "inoffizielle Verkehr" mit Regierung und Behörden der Vereinigten Staaten gestattet, nachdem er sein Beglaubigungsschreiben überreicht hatte.[4]

---

[1] vgl. Chen, S. 198 und 286

[2] vgl. Moore, S. 215

[3] vgl. Moore, S. 216 f

[4] vgl. Moore, S. 237

Mit der De-facto-Anerkennung der mexikanischen Regierung Carranza am 19. Oktober 1915 erklärten die Vereinigten Staaten ihre Bereitschaft zur Wiederaufnahme formaler diplomatischer Beziehungen. Der amerikanische Botschafter überreichte General Carranza sein Beglaubigungsschreiben am 3. März 1917, doch wurde die De-jure-Anerkennung erst am 31. August 1917 ausgesprochen.[1]

Am 3. März 1919 vereinbarte der Außenministerrat der USA, Großbritanniens, Frankreichs und Japans die Unabhängigkeit Finnlands und dessen Regierung de facto anzuerkennen. Gleichzeitig wurde angekündigt, daß offizielle diplomatische Vertreter ernannt werden sollten. Am 7. Mai 1919 erkannten die Vereinigten Staaten dann die finnische Regierung de facto an, und am 21. August wurde der finnische Gesandte vom Präsidenten empfangen. Auf die Bitte des Gesandten, die frühere Anerkennung nicht nur als eine De-facto-, sondern auch mit De-jure-Charakter zu qualifizieren, erklärten die Vereinigten Staaten, ihre Antwort werde gegeben "to constitute full recognition of Finland as from May 7, 1919."[2]

In einem "Vorläufigen Abkommen über die Wiederaufnahme der Beziehungen zwischen dem Deutschen Reich und Lettland vom 15. Juli 192o"[3] schließlich vereinbarten die beiden Länder, Beziehungen durch gehörig bevollmächtigte Vertreter aufzunehmen (§1). Deutschland erklärte sich jedoch nur bereit, Lettland auch de jure anzuerkennen, sobald eine der im Friedensvertrag von Versailles genannten allierten Hauptmächte die Anerkennung ausgesprochen habe (§ 2).

---

[1] vgl. Chen, S. 286; Hackworth, Vol. I, S. 26o

[2] vgl. Chen, S. 286 f; Hackworth, Vol. I, S. 212 f

[3] RGBl 192o II, S. 1623 ff

Aus diesen Ausnahmefällen in der völkerrechtlichen Praxis ziehen allerdings - soweit ersichtlich - nur Weber[1] und Zivier[2] den Schluß, daß bei einer Vorbehaltserklärung trotz Vereinbarung normaler diplomatischer Beziehungen eine De-jure-Anerkennung ausgeschlossen werden kann. Dabei berücksichtigen sie nicht hinreichend die ungewöhnlichen Umstände dieser Sonderfälle:
Bei der Aufnahme voller diplomatischer Beziehungen mit Indien und Burma vor deren Unabhängigkeit stand auch für diese Länder fest, daß sie im Zeitpunkt des Botschafteraustausches noch keine voll handlungs- und rechtsfähigen Völkerrechtssubjekte waren. Es konnte also noch gar keine Anerkennung in dem Sinne stattfinden, daß ihre Stellung als unabhängige Staaten und Völkerrechtssubjekte außer Streit gestellt wurde. Vielmehr kann man eine konkludente Übereinkunft der beteiligten Staaten unterstellen, nach der die vereinbarten diplomatischen Beziehungen erst mit dem offiziellen Eintritt der Unabhängigkeit ihre volle Rechtswirksamkeit entfalten sollten.[3] Auch für die Südafrikanische Republik und alle mit ihr verkehrenden Staaten stand fest, daß diese Beziehungen nur innerhalb der Begrenzungen der Londoner Konvention von 1884 erfolgen konnten, wonach Verträge der Republik einem britischen Vetorecht unterlagen.[4]

---

[1] Albrecht Weber, S. 338 Rdn. 11 unter Hinweis auf das Erfordernis gegenseitigen Einvernehmens in Art. 2 WüD

[2] Zivier, S. 85

[3] Gleich, S. 2o3 Rdn. 2; ähnl. Chen, S. 197; Meissner, Formen stillschweigender Anerkennung im Völkerrecht, S. 19; a.A. Zivier, S. 66

[4] vgl. Moore, S. 212

Ganz ähnlich betrieben die Länder des Deutschen Reiches unter der Verfassung von 1871 und 1918 zwar ihr Gesandtschaftswesen zur Unterstreichung ihrer Staatspersönlichkeit, dennoch stand außer Zweifel, daß dies nur im Rahmen der ihnen gegenüber dem Reich verbliebenen Rechtsstellung als dessen Teilstaaten erfolgen konnte.[1] In einigen der wenigen übrigen Ausnahmefälle, z.B. beim geschilderten Botschaftsaustausch mit Israel und Lettland, gingen jeweils die beiden beteiligten Seiten übereinstimmend und ausdrücklich davon aus, daß damit keine De-jure-Anerkennung erfolgen sollte. Den völlig vereinzelten übrigen Sonderfällen, in denen trotz Vereinbarung normaler diplomatischer Beziehungen versucht wurde, eine De-jure-Anerkennung auszuschließen, steht zum einen die ganz überwiegende Staatenpraxis gegenüber, in der vermieden wurde, normale diplomatische Beziehungen zu Staaten aufzunehmen, die nicht de jure anerkannt waren;[2] zum anderen stehen sie im Widerspruch zu einer Unzahl von Fällen, in denen eine De-jure-Anerkennung durch die Aufnahme uneingeschränkter diplomatischer Beziehungen herbeigeführt werden sollte und wurde.[3] Demnach läßt sich die in der völkerrechtlichen Literatur nahezu einhellig behauptete völkergewohnheitsrechtliche Norm, nach der die Aufnahme üblicher diplomatischer Beziehungen eine De-jure-Anerkennung des Staates und seiner Regierung beinhaltet, anhand der ganz vorherrschenden Staatenpraxis nachweisen. Die wenigen Fälle, in denen Staaten trotz solcher Beziehungen und ohne einen einverständlichen eindeutigen Ausschluß einer De-jure-Anerkennung eine bloße De-facto-Anerkennung vorgaben, sind als bloßes politisches Ablenkungsmanöver und rechtlich unbeachtliches "venire contra factum proprium" einzustufen.

---

[1] vgl. Wahl, S. 95 ff

[2] vgl. oben S.56 ff; ferner Hackworth, Vol. IV, S. 415 ff und Whiteman, Vol. 2, S. 524 f

[3] vgl. Chen, S. 196 Rdn. 36; Meissner, S. 17 f Moore, S. 9o ff

Es läßt sich aber auch feststellen, daß die Praxis der Regierungsbeauftragten im Verkehr mit nicht anerkannten Staaten und Regierungen zu vielfältig ist,[1] als daß sich daraus Verallgemeinerungen ableiten ließen. Daher ist die Regel, nach der eine Regierung bei ihren Kontakten zu einem nicht de jure anerkannten Gebilde diejenigen Formen vermeiden muß, die der offiziellen Diplomatie vorbehalten sind, nicht konkretisierbar. Es lassen sich somit in dieser Frage keine eindeutigen Unterscheidungsmerkmale aufstellen.[2] Aus dem Umstand, daß Staaten in einigen Fällen sogar versuchten, eine De-jure-Anerkennung trotz normaler diplomatischer Beziehungen zu verweigern, ergibt sich schließlich, daß die Anforderungen an die Besonderheit solcher Beziehungen nicht sehr hoch sind.
Deshalb ist die Behauptung nicht haltbar, die Akkreditierung eines Staatenvertreters beim Staatsoberhaupt bedeute den unwiderlegbaren Rechtsschein einer De-jure-Anerkennung und nur bei Beziehungen zwischen Staaten auf Regierungs- und Ressortebene sei die Verweigerung der vollen Anerkennung kein "venire contra factum proprium."[3]
Da die völkergewohnheitsrechtliche Regel viel unbestimmter lautet, daß das Vorenthalten einer De-jure-Anerkennung nur bei einer Aufnahme von Beziehungen in den üblichen Formen der Diplomatie ausgeschlossen ist, kann vielmehr im Falle der Ständigen Vertretungen eine hinreichende Besonderheit ebenso durch andere, unter Umständen auch nicht so erhebliche Abweichungen gewährleistet sein.

---

[1] vgl. oben S. 56 ff

[2] Chen, S. 28o; Erdmann, S. 171; Zivier, S. 69, S. 21o

[3] vgl. oben S. 6o f

Diese Annahme wird außerdem noch durch die Erwägung gestützt, daß die deutsch- deutschen Beziehungen nicht unter die herkömmliche Anerkennungsproblematik fallen. In der bisherigen Staatenpraxis war es immer die Frage, ob ein Gebiet als Staat, bzw. ob eine Personengruppe als Regierung anzusehen war.[1] Nach dem bundesdeutschen Rechtsstandpunkt, wie ihn das Bundesverfassungsgericht festgelegt hat, wird aber gar nicht bestritten, daß die DDR ein neuer Staat mit einer effektiven Regierung ist. Es wird lediglich daran festgehalten, daß dieser Staat - wie auch die Bundesrepublik - weiterhin Teil des fortexistierenden Gesamtstaates "D-utsches Reich" ist.[2] Diese Überlegung liegt auch einer gutachterlichen Stellungnahme der Verfassungsabteilung des Bundesministeriums des Innern zugrunde, die vom Bundesministerium der Justiz geteilt wurde:[3]
Danach wird aus Regelungen wie der amtlichen Bezeichnung "Ständige Vertretung" und der lediglich "entsprechenden" Anwendung des WüD, in die die Akkreditierungsvereinbarung eingebettet ist, deutlich, daß die Bundesregierung nach wie vor davon ausgeht, daß die DDR im Verhältnis zur Bundesrepublik Deutschland nicht Ausland ist, sondern zu Deutschland gehört. Andererseits sei auch die DDR ein Staat. Das Bundesverfassungsgericht habe dies im Urteil zum Grundvertrag ausdrücklich bestätigt. Der Grundvertrag, einschließlich seines Art. 8, regele die Beziehungen zu diesem Staat.

---

[1] Weiter gab es z.B. Probleme der Anerkennung einer kriegführenden Partei, einer internationalen Organisation, eines Gebietserwerbs oder einer Neutralität, die aber nicht in diesen Zusammenhang gehören, vgl. dazu v.d. Heydte, S. 13o, Meissner, S. 6; Zivier, S. 31 ff

[2] vgl. oben S. 37 ff

[3] veröffentlicht im Bulletin Nr. 37/ S. 354 f v. 19. 3. 1974

Es erscheine konsequent, dieser Staat-Staat-Beziehung bei der Ausgestaltung der gegenseitigen Vertretung dadurch Rechnung zu tragen, daß der jeweilige Leiter der Ständigen Vertretung beim Staatsoberhaupt des anderen Staates akkreditiert werde.
Blumenwitz[1] und Gleich[2] halten entgegen , diese Argumentation beruhe auf der Prämisse, daß beide deutsche Staaten quantitativ und qualitativ im vollen Umfang Völkerrechtssubjekte seien. In diesem Falle jedoch bleibe kein Raum mehr für die Rechtssubjektivität des Deutschen Reiches als "handlungsunfähiger Gesamtstaat", dessen Fortexistenz an der Spitze des Grundvertragsurteils stehe. Deshalb aber müsse es nicht nur Besonderheiten in den Beziehungen zwischen den beiden deutschen Staaten geben, sondern auch in ihrer Völkerrechtssubjektivität. Es könne auch nicht ohne weiteres von dem, was zwischen beliebigen Staaten i.S.d. Völkerrechte üblich sein möge, auf das geschlossen werden, was für die besonderen Beziehungen zwischen den beiden deutschen Staaten zu gelten habe.
Eine Begründung der Ansicht, nach der die Anerkennung der Deutschen Demokratischen Republik als Staat und Völkerrechtssubjekt und die Aufnahme von Beziehungen auf höchster Ebene durch die Bundesrepublik den Gedanken einer Zugehörigkeit von Bundesrepublik und DDR zu einem Gesamtstaat zwingend ausschließt, ist allerdings nicht ersichtlich.

---

[1] Blumenwitz, S. 33 f

[2] Gleich, S. 206

Trotz der Anerkennung der DDR als grundsätzlich auch der Bundesrepublik gegenüber handlungsfähiges Völkerrechtssubjekt wird von der Bundesrepublik nämlich nicht die beiderseitige Beschränkung der Handlungsfreiheit in Frage gestellt, die in Art. 8 GV sogar ausdrücklich hervorgehoben wurde und nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts ein Hauptgrund für die Fortexistenz des Gesamtstaates "Deutsches Reich" ist. Im übrigen aber genügt schon ein kurzer Blick auf die bisherige Geschichte des innerdeutschen Gesandtschaftswesens[1] um zu erweisen, daß sogar Beziehungen in den Formen der offiziellen Diplomatie eine Zugehörigkeit der betreffenden Staaten zu einem Gesamtstaat nicht ausschließen.
Demnach muß an dem Ergebnis festgehalten werden, daß allein die Akkreditierung der Leiter der Ständigen Vertretungen beim Bundespräsidenten keinen unwiderleglichen völkerrechtlichen Rechtsschein einer De-jure-Anerkennung der DDR beinhaltet.

bb) Zusätzlicher Rechtsschein einer Anerkennung aufgrund der verfassungsrechtlichen Stellung des Bundespräsidenten:

Weber[2] gibt allerdings noch zu bedenken, der Rechtsschein einer vollen Anerkennung ergebe sich zusätzlich aus der verfassungsrechtlichen Stellung des Bundespräsidenten im völkerrechtlichen Verkehr: Wenn der Bundespräsident in den zwischenstaatlichen Verkehr eingeschaltet werde, so erhalte dieser normalen völkerrechtlichen Charakter.

---

[1] vgl. oben S. 63 f

[2] Albrecht Weber, S. 344

Der Wortlaut des Art. 59 Abs. I GG, dessen Sätze 2 und 3 nach ganz allgemeiner Auffassung nur beispielhaft die wichtigsten Anwendungsfälle des in Satz 1 erteilten ausschließlichen Rechts des Bundespräsidenten zur völkerrechtlichen Vertretung der Bundesrepublik hervorheben,[1] spricht auf den ersten Blick für seine Auffassung. Wenn es hier heißt:
"Der Bundespräsident vertritt den Bund völkerrechtlich. Er schließt im Namen des Bundes Verträge mit auswärtigen Staaten. Er beglaubigt und empfängt die Gesandten", erscheint es sehr fraglich, ob auch die Beziehungen zur DDR und nicht nur zu Herrschaftsbereichen außerhalb der Reichsgrenzen von 1937 angesprochen sind und daher dem Bundespräsidenten überhaupt auch gegenüber der DDR die formelle auswärtige Gewalt zusteht.[2]
Bis zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts über den Grundlagenvertrag ging die überwiegende Meinung tatsächlich dahin, die DDR sei kein auswärtiger Staat im Sinne des Art. 59 Abs. I GG und das Grundgesetz enthalte keine ausdrück-

---

[1] Klein, Zur Praxis der Anerkennung neuer Staaten durch die Bundesrepublik Deutschland, in: Festschrift für Herbert Kraus (1964), 191 (201 ff) m.W.N. und überzeugender Begründung eines Delegationsverbotes, d.h. dem Ausschluß jeder Kompetenzverschiebung, die nicht wie in Art. 59 Abs. II S. 2 GG ausdrücklich gestattet ist und vom "Mandat", der bloßen Übertragung der Ausübung einer Zuständigkeit, zu unterscheiden ist; v. Mangoldt-Klein, Das Bonner Grundgesetz, Band II, Art. 59, Anm. III; Maunz-Dürig-Herzog, Art. 59 Rdn. 3; Menzel, in: Bonner Kommentar, Art. 59, Erl. II 1; Mosler, Die Auswärtige Gewalt im Verfassungssystem der Bundesrepublik Deutschland, in: Festschrift für Carl Bilfinger, 243 (279 f); Seidel, Der Bundespräsident als Träger der Auswärtigen Gewalt, S. 54 ff; a.A. Reichel, Die auswärtige Gewalt nach dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, S. 58 ff

[2] Unter der formellen auswärtigen Gewalt wird die rechtswirksame Erklärung des Staatswillens nach außen verstanden. Die materielle auswärtige Gewalt hingegen regelt, welche staat-

lichen Vorschriften über Beziehungen zu ihr.[1] Zur Begründung wurde vorgetragen, unter "auswärtigen Staaten" i.S.d. Art. 32 Abs. I und 59 Abs. I GG seien ausländische Völkerrechtssubjekte zu verstehen, die DDR sei aber weder Ausland noch ein von der Bundesrepublik anerkanntes Völkerrechtssubjekt, sondern bloß ein von einer besonderen De-facto-Regierung beherrschter Teil des gesamtdeutschen Staatswesens.[2]

Dagegen ergibt sich für die gegenteilige Ansicht, derzufolge die Rechtsbeziehungen zwischen der Bundesrepublik und der DDR rein völkerrechtlicher Natur sind, weil die Staaten nicht einem gemeinsamen, mit eigener Rechtsordnung ausgestatteten Dachverband angehören[3], ganz unzweifelhaft die direkte Anwendbarkeit der Art. 32 Abs. I und 59 Abs. I

Fortsetzung von Seite 85, Fußnote 2:

lichen Organe dazu berufen sind, die Entscheidung darüber zu fällen, ob und in welcher Weise die Beziehungen zu anderen Völkerrechtssubjekten geregelt werden sollen - vgl. Seidel, S. 25 f

[1] Hömig, Das "Zustimmungs"-Gesetz zum Grundvertrag, JZ 1973, 2o2 (2o3 f); Kraus, Die Zuständigkeit der Länder der Bundesrepublik Deutschland zum Abschluß von Kulturabkommen mit auswärtigen Staaten nach dem Bonner Grundgesetz, A V R , Bd. 3 (1951/52), 414 (415 f); v. Mangoldt/Klein, Art. 32 III d; Maunz/Dürig/Herzog, Art. 32 Rdn. 14; vgl. Kewenig, Verfassungsrechtliche Probleme eines Vertrages zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik, S. 99

[2] Kraus, S. 415 f; etwas vorsichtiger: Hömig, S. 2o3 f

[3] Hoffmann, Deutschland, Rechtsbeziehungen, in: Staatslexikon der Görres-Gesellschaft, 9. Bd., 1. Erg.bd., S. 525 ff; ders.: Die deutsche Teilung, S. 34 ff und bes. S. 66; ders.: Zur bundesdeutschen Staatsangehörigkeit der in der DDR lebenden Deutschen, Veröff. des Instituts für int. Recht an der Univ. Kiel, Heft 66, 278 (279, 293 f); Kewenig, EA 1974, 71 (77 ff); Kimminich, DÖV 1973, 15 (19); Schwartze, S. 34 ff; Zuleeg, S. 464

GG.[1]

Zu diesem Ergebnis muß man jedoch auch dann gelangen, wenn man wie das Bundesverfassungsgericht von einem Fortbestand des Gesamtstaates "Deutsches Reich" ausgeht und daher die Auslandseigenschaft der DDR verneint - unabhängig davon, welcher Rechtsordnung man in diesem Fall die Beziehungen zwischen Bundesrepublik und DDR zuordnet. Ist man der Auffassung, Beziehungen zwischen Gliedstaaten würden sich nach den Regeln des Völkerrechts bemessen, falls eine Regelung in der Bundesverfassung fehle,[2] fallen ebenfalls die Beziehungen zur DDR unter den Wortlaut des Art. 59 Abs. I GG[3].

Aber selbst wenn man Völkerrecht im Verkehr von Gliedstaaten untereinander nur analog für anwendbar hält, da es innerhalb eines Gesamtstaates nur aufgrund eines innerstaatlichen Rechtssetzungswillens, also "kraft staatlichen Rechts" gelten kann[4], ergibt eine Auslegung des Art. 59 Abs. I GG, daß auch bei diesen Prämissen Beziehungen zur DDR "völkerrechtlicher" Art im Sinne des Satzes 1 sind und der zweite deutsche Staat "auswärtig" im Sinne des Satzes 2 ist, der zur Interpretation mit herangezogen werden muß, da beide Sätze offensichtlich aufeinander bezogen sind.[5]

---

[1] Ress, Die Anwendbarkeit des Art. 59 Grundgesetz auf Verträge zwischen der BRD und der DDR, in: Doehring/Ress, Die parlamentarische Zustimmungsbedürftigkeit von Verträgen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik, 19 (41 ff)

[2] so Krüger, Völkerrecht im Bundesstaat, Festgabe für Erich Kaufmann 1950, 239 (240, 244); mit Einschränkungen ferner: Schmidt-Jortzig, S. 1148; BVerfG E 1, 14 (Leitsatz 17 und S. 51) und im Urteil v. 31. 7. 73, BIV 3, S. 24

[3] Ress, S. 44 f

[4] Schneider, Staatsverträge und Verwaltungsabkommen zwischen deutschen Bundesländern, DÖV 1957, 644 (648 f); ders., Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat, VVDStRL 19 (1961), 1 (12 ff); Kimminich, DVBl 1973, 657 (661)

[5] vgl. oben S. 73 ; Hömig, S. 203; Reichel, S. 60 f

Die Formel von der "völkerrechtlichen" Vertretung ist eine historisch überkommene Bezeichnung für jede Vertretung nach außen. Wenn nach Art. 45 Abs. I S. 1 WRV der Reichspräsident "das Reich völkerrechtlich" vertrat, war diese Formulierung selbstverständlich, weil ein auswärtiger Partner für rein staatsrechtliche Beziehungen nicht in Betracht kam und es daher andere als völkerrechtliche Beziehungen nach außen für das Deutsche Reich gar nicht geben konnte. Daraus kann aber nicht der Schluß gezogen werden, daß derartige Beziehungen auch nicht von der gleichlautenden Regel des Grundgesetzes erfaßt werden. Die völlig veränderte tatsächliche und rechtliche Situation in Deutschland spricht vielmehr dafür, daß sie mit neuem Sinngehalt alle Beziehungen der Bundesrepublik nach außen umfassen soll.[1]

Für diese Interpretation spricht weiter, daß der Begriff des "auswärtigen Staates" in Art. 59 Abs. I S. 2 GG nach nahezu einhelliger Auffassung nicht auf Staaten beschränkt verstanden wird und z.B. auch der Heilige Stuhl, internationale Organisationen und anerkannte Kriegführende unter diesen Begriff subsumiert werden.[2] Die vom Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil zum Kehler Hafenvertrag[3] vorgenommene Beschränkung auf staatenähnliche Völkerrechtssubjekte wird der Entwicklung des Völkerrechts zumindest seit der Zeit des Völkerbundes nicht gerecht. Die wenig glückliche Formulierung "auswärtige Staaten" stammt aus einer Zeit, in der von ganz seltenen Ausnahmen abgesehen nur Staaten als Völkerrechtssubjekte anerkannt waren.

---

[1] vgl. Ress, S. 45 f; a.A.: Hömig, S. 2o3

[2] v. Mangoldt-Klein, Art. 59, Anm. III 3 d; Maunz-Dürig-Herzog, Art. 59, Rdn. 2; Menzel, Bonner Kommentar, Art. 59, Erl. II 1

[3] BVerf G E 2, 347 (374)

Seither gibt es eine Fülle von Rechtssubjekten, die zwar eine völkerrechtliche (Teil)rechtsfähigkeit besitzen, aber sich nicht als staatenähnlich qualifizieren lassen. Gerade weil das Völkerrecht keinen für alle Zeiten fixierten Katalog völkerrechtlicher Rechtsträger kennt, kann nicht davon ausgegangen werden, daß die allgemein als zu eng erkannte Formulierung der "auswärtigen Staaten" nur einen Teil der Völkerrechtssubjekte erfassen soll.[1]
Vielmehr müssen die Worte "auswärtige Staaten" als globale staatsrechtliche Verweisung auf die jeweils im Völkerrecht anerkannten Rechtsträger interpretiert werden,[2] und dabei schließt der Begriff der "Auswärtigkeit" in Art. 59 Abs. I S. 2 und 32 Abs. III GG nur aus, daß Verträge im eigenen Jurisdiktionsbereich unter den sachlichen Geltungsbereich dieser Norm fallen. Das bedeutet, daß ein Vertrag des Bundes mit einem Bundesland nicht als Vertrag mit einem "auswärtigen Staat" i.S.d. Art. 59 Abs. II S. 2 GG anzusehen ist, wohl aber ein solcher mit der DDR, die außerhalb des bundesdeutschen Jurisdiktionsbereichs liegt - im Grundgesetz selbst wird in Art. 23 eindeutig festgelegt, daß es jedenfalls "zunächst" nur in den das Bundesgebiet ausmachenden Ländern gilt, und es ist in der staatsrechtlichen Diskussion eigentlich nie bezweifelt worden, daß die Organe der Bundesrepublik Herrschaftsgewalt außerhalb des Geltungsbereiches des Grundgesetzes nicht ausüben können.[3]

---

[1] v. Münch - Rojahn, Grundgesetzkommentar, Art. 32, Rdn. 1o und Art. 59, Rdn. 5; Ress, S. 26

[2] Maunz-Dürig-Herzog, Art. 59, Rdn. 2; Mosler, S. 259, ähnlich: Ress, S. 21 ff und Strebel, Völkerrechtliche Komponenten innerstaatlicher Zuständigkeit, ZaöRVR 33 (1973), 152 (161 ff)

[3] Kewenig, Verfassungsrechtliche Probleme eines Vertrages zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik, in: Doehring/Kewenig/Ress, Staats- und völkerrechtliche Aspekte der Deutschland- und Ostpolitik, 93 (1oo ff); Ress, S. 21; vgl. auch BVerfG-Urteil v. 31. 7. 73, B III 1, S. 16: Die Bundesrepublik "beschränkt staatsrechtlich ihre Hoheitsgewalt auf den "Geltungsbereich des Grundgesetzes".

Zur Begründung der hier gegebenen Auslegung des Art. 59 Abs. I GG läßt sich außerdem anführen, daß die Aussonderung der sogenannten auswärtigen Gewalt als besonderer Staatsfunktion gerade dem Umstand Rechnung trägt, daß hier Beziehungen zu Rechtssubjekten aufzunehmen und zu pflegen sind, die außerhalb der eigenen staatlichen Rechtsordnung stehen. Außerhalb des eigenen Jurisdiktionsbereichs liegen aber sowohl ausländische wie auch solche Staaten, die demselben Gesamtstaat angehören.[1] Daher unterscheiden auch Verfassungen von Gliedstaaten, die sich mit Außenbeziehungen befassen, üblicherweise nicht deren beide mögliche Arten: Die Verfassungen der deutschen Bundesländer trennen beispielsweise in der Regel nicht die Vertretung gegenüber anderen Bundesländern von der gegenüber Völkerrechtssubjekten außerhalb des Bundesgebietes.[2]

Die Qualifizierung der DDR als "auswärtiger Staat" i.S.d. Art. 59 Abs. I S. 2 GG bedeutet also keine Festlegung in der Frage, wie die Beziehungen zwischen Bundesrepublik und DDR insgesamt und das Verhältnis beider zu "Deutschland als Ganzem" zu werten sind. Denn die Feststellung, daß sich die DDR außerhalb des Jurisdiktionsbereichs der Bundesrepublik befindet und Beziehungen zu ihr insofern auswärtig sind, sagt nichts darüber aus, ob nicht zwischen der Bundesrepublik und der DDR ein Verhältnis besonderer Art besteht. Art. 59 GG ist eine Regelung für die Bundesrepublik, nicht für Gesamtdeutschland, und daher erfaßt diese Vorschrift des Grundgesetzes die eine Kategorie möglicher Verhandlungs- und Vertragspartner außerhalb seines Geltungsbereiches.[3]

---

[1] Kewenig, Verfassungsrechtliche Probleme, S. 1o2 ff; Ress, S. 38 f

[2] Ress, S. 38 m. umfangreichen Nachweisen

[3] Kewenig, a.a.O., S. 1o2 ff; Ress, S. 29, 31, 37

Es läßt sich daher festhalten, daß - unabhängig vom Standpunkt zur Rechtslage Deutschlands - nach Art. 59 Abs. I GG der Bundespräsident die Bundesrepublik auch gegenüber der DDR vertritt. Da dieses Ergebnis also ebenfalls unter der Voraussetzung gilt, daß die DDR wie die Bundesrepublik Teilstaat des Gesamtstaates "Deutsches Reich" und insofern für diese kein "Ausland" ist, kann bei einem Tätigwerden des Bundespräsidenten gegenüber der DDR auch nicht zwingend aus dessen verfassungsrechtlicher Stellung auf einen normalen völkerrechtlichen Verkehr geschlossen werden.
Im Hinblick auf das Urteil zum Grundlagenvertrag gibt Blumenwitz noch zu bedenken[1], das Bundesverfassungsgericht habe nach der inneren Logik des Grundlagenvertrages davon ausgehen können, daß eine Akkreditierung des Leiters der Ständigen Vertretung beim Bundespräsidenten unterbleibe. Es erscheine sinnwidrig, daß bei der umfassenden Regelung der Grundlagen der Beziehungen der Präsident als oberster Repräsentant der Bundesrepublik "aus dem Spiel geblieben" sei - obgleich er nach dem Grundgesetz und der Verfassungspraxis zur Ratifikation politischer Verträge berufen sei, habe man in Art. lo GV nur den Austausch entsprechender Noten vereinbart -, er dann aber bei einer "Durchführungsvereinbarung eine Rolle erhalte, die weder Verfassungspraxis noch Völkerrecht zwingend gebieten."
Blumenwitz scheint allerdings selbst nicht davon auszugehen, das Bundesverfassungsgericht habe ein Tätigwerden des Bundespräsidenten verbieten wollen. Aus dem Urteil zum Grundlagenvertrag läßt sich auch lediglich entnehmen, daß das Gericht der Nichteinschaltung des Bundespräsidenten beim Abschluß des Grundlagenvertrages besondere Bedeutung beigemessen hat, nicht aber, daß es den Präsidenten für unbefugt hält, überhaupt gegenüber der DDR tätig zu werden. Das Gericht spricht von der Besonderheit des Ratifikationsverfahrens, das nicht mit dem Austausch von Ratifikationsurkunden auf Grund einer Vollmacht des Bundespräsidenten ende, sondern mit dem Austausch "entsprechender Noten", von denen

---

[1] Blumenwitz, S. 39

die eine auf der Seite der Bundesrepublik Deutschland durch die Bundesregierung ausgefertigt werde.[1] Es bezeichnet aber auch den Grundlagenvertrag als einen solchen i.S.d. Art. 59 II S. 1 GG und weist darauf hin, daß es im Rahmen dieser Bestimmung gleichgültig sei, ob der als Vertragspartner beteiligte Staat nach dem Recht des Grundgesetzes Ausland sei oder nicht[2]. Da sich nach seiner eigenen Rechtsprechung und der allgemeinen Auffassung in der Literatur Art. 59 Abs. II S. 1 GG auf die im Namen des Bundes nach Abs. I dieses Artikels geschlossenen Verträge bezieht,[3] läßt es durch diese Ausführungen erkennen, daß es den Bundespräsidenten auch gegenüber der DDR als Träger der formellen auswärtigen Gewalt nach Art. 59 Abs. I GG erachtet.Für diese Überzeugung des Gerichts spricht im übrigen auch die auf seinem Konzept zur Rechtslage Deutschlands beruhende Feststellung, nach der die Deutsche Demokratische Republik und die Bundesrepublik Deutschland Staaten und daher eo ipso Völkerrechtssubjekte seien, für deren vertragliche Vereinbarungen die Regeln des Völkerrechts gelten.[4] Wenn die Beziehungen zur DDR völkerrechtlicher Art sind, muß auch Art. 59 Abs. I S. 1 GG Anwendung finden. Demnach bewertet es das Bundesverfassungsgericht zwar als Besonderheit, daß der Bundespräsident beim Abschluß des Grundlagenvertrages nicht in Erscheinung trat, es verkennt aber nicht, daß ihm nach dem Grundgesetz trotzdem auch gegenüber der DDR die formelle auswärtige Gewalt zusteht und er ihr gegenüber handeln kann.

---

[1] Urteil B IV, S. 23

[2] Urteil B I, S. 13

[3] BVerf GE 2, 347 (371); v. Mangoldt-Klein, Art 59, Anm. IV 1; Maunz-Dürig-Herzog, Art. 59, Rdn. 13

[4] vgl. Urteil, B IV 3, S. 22 f

Diese Beurteilung entspricht der Staatenpraxis, in der einerseits eine Tendenz feststellbar ist, beim Abschluß bilateraler Verträge keine Staatsorgane der höchsten Ebene einzuschalten, auch wenn die beteiligten Organe von ihnen innerstaatlich ihre Kompetenz herleiten,[1] es andererseits jedoch keinen starren Katalog von Maßnahmen gibt, die sowohl bei vertraglichen Vereinbarungen wie auch in anderen Bereichen zwischenstaatlichen Verkehrs den Rechtsschein einer De-jure-Anerkennung verhindern.[2] Es kann daher nicht der Annahme gefolgt werden, daß das Bundesverfassungsgericht die Besonderheit beim Abschluß des Grundlagenvertrages, als der Bundespräsident nicht in Erscheinung trat, auch auf allen anderen Gebieten künftiger Beziehungen zur DDR wiederholt wissen wollte. Vielmehr beabsichtigte es nur, eine spätere ausdrückliche oder schlüssige volle völkerrechtliche Anerkennung der DDR durch bundesdeutsche Staatsorgane zu verbieten, ohne die dafür erforderlichen Anforderungen, die ohnehin äußerst schwierig festzulegen sind, im Detail aufzustellen.
Da jede rechtserhebliche Handlung im Namen der Bundesrepublik Deutschland nach außen aus der Sicht des Grundgesetzes auf den Bundespräsidenten zurückzuführen sein muß[3] - deshalb kann die Akkreditierung eines Staatenvertreters bei einem anderen Staatsorgan als dem Präsidenten ebenfalls nur auf Grund eines von ihm abgeleiteten Rechts erfolgen[4] -,

---

[1] vgl. Erdmann, S. 47 ff; Frowein, S. 96 ff; Zivier, S. 161 ff

[2] vgl. oben S. 69

[3] vgl. Rdn. 1, S. 73

[4] für die WRV erklärten Gebhard, Handkommentar zur Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. 8. 1919, S. 236 Rdn. 2 und Poetsch-Heffter, Handkommentar der Reichsverfassung vom 11. 8. 1919, S. 218, ausdrücklich, daß Geschäftsträger keine beim Reichspräsidenten zu akkreditierenden "Gesandten" i.S.d. Art. 45 Abs. I S. 3 seien, der Außenminister aber bei ihrer Akkreditierung in Vertretung des Präsidenten handele

geht die gutachterliche Stellungnahme der Verfassungsabteilung des Bundesinnenministeriums[1] zutreffend davon aus, daß der Akkreditierung des DDR-Vertreters beim Bundespräsidenten auch keinesfalls Art. 59 Abs. I S. 3 GG entgegensteht, nach dem die "Gesandten" vom Bundespräsidenten empfangen und beglaubigt werden. Es wird ausgeführt, daß der Leiter der Ständigen Vertretung der DDR nicht unter den Begriff "Gesandter" falle, doch diese Bestimmung nicht ausschließe, daß andere Vertreter eines Staates beim Bundespräsidenten akkreditiert werden. Insoweit lasse die Vorschrift den innerstaatlichen Organträgern freien Gestaltungsspielraum. Auch aus diesem Grund könne aus der in Rede stehenden Akkreditierung nicht auf die Aufnahme diplomatischer Beziehungen geschlossen werden.

Es bleibt also bei der Feststellung, daß allein aus der Akkreditierung des Leiters der Ständigen Vertretung der DDR beim Bundespräsidenten weder aus verfassungs- noch völkerrechtlichen Erwägungen zwingend auf eine De-jure-Anerkennung der DDR durch die Bundesrepublik geschlossen werden kann und eine solche Anerkennung auch durch andere Besonderheiten bei der Errichtung der Ständigen Vertretungen verhindert werden konnte.

b) Die Form der Akkreditierung der Leiter der Ständigen Vertretungen als völkerrechtliche Besonderheit:

Eine ausreichende Abweichung von den üblichen Formen der Diplomatie kann in der besonderen Weise der Akkreditierung der Leiter der Ständigen Vertretungen liegen.
Für die Akkreditierung des Leiters der Ständigen Vertretung der DDR in Bonn am Donnerstag, dem 2o. Juni 1974, gab es nur ein "kleines Protokoll", das den Vorgang von der Akkreditierung ausländischer Missionschefs abheben sollte: Anders

---

[1] Bulletin Nr. 37/ S. 354 f v. 19. 3. 1974

als bei solchen Anlässen trugen die Herren bei der Übergabe des Beglaubigungsschreibens des Leiters der Ständigen Vertretung der DDR nicht den traditionellen Cutaway, sondern dunkle Anzüge. An der Zeremonie nahmen nicht wie üblich Beamte des Auswärtigen Amtes teil, sondern nur der Staatssekretär des Bundespräsidenten und ein Ministerialdirektor aus dem Bundeskanzleramt. Anstelle eines aus 1o Mann bestehenden Zuges der Bundeswehr mit einem Trommler an der Spitze hatten nur 2 Beamte des Bundesgrenzschutzes vor dem Amtssitz des Bundespräsidenten Aufstellung genommen. Der Ständige Vertreter der Bundesrepublik in (Ost-)Berlin überreichtezwar sein Beglaubigungsschreiben unter dem für die Akkreditierung ausländischer Missionschefs üblichen großen, als "preußisch" apostrophierten Zeremoniell, jedoch war dies nicht - wie sonst im diplomatischen Verkehr der Bundesrepublik üblich - vom Außenminister, sondern vom Bundeskanzler gegengezeichnet worden.[1]
Nach Auffassung von Staatssekretär Gaus handelt es sich dabei um eine eindeutig andere Form der Mitteilung als bei echten Beglaubigungsschreiben.[2] Diese Ansicht ist aber kaum haltbar, denn einem Regierungschef kommen im völkerrechtlichen Verkehr immer die Funktionen eines Außenministers zu. Regierungschef, Außenminister und Staatsoberhaupt gelten als generell vertretungsbefugt, wie dies auch in Art. 7 Ziff. 2 lit.a der Wiener Konvention über das Recht der Verträge vom 23. Mai 1969[3] seinen Niederschlag gefunden hat.[4]

---

[1] vgl. Blumenwitz, S. 16 und 51 Rdn. 95; FAZ vom Freitag, dem 21. 6. 74, S. 1 f

[2] so seine Erklärung in der Fragestunde des Bundestages vom 28. 3. 1974 - Dt.BT. 7 Wahlperiode 1972, 91. Sitzung, S. 6lo1

[3] veröff. bei Berber, Völkerrechtliche Verträge, S. 118 ff

[4] Blumenwitz, S. 51 Rdn. 95; vgl. auch Wengler, Völkerrecht, Band I, S. 194 ff

Auch im "kleinen Protokoll" bei der Akkreditierung des Leiters der Ständigen Vertretung der DDR kann schwerlich eine Besonderheit gesehen werden. Zum einen berühren diese Fragen der Etikette nur den Bereich der Court-oisie und erscheinen daher kaum geeignet, rechtliche Bedeutung zu entfalten[1], zum anderen ist die Form der Akkreditierung ohnehin in vielen Hauptstädten auf ein Minimum reduziert.[2]

c) Die Bedeutung der besonderen amtlichen Bezeichnungen:

In seiner Entscheidung über die Verfassungskonformität des Grundlagenvertrages hatte schon das Bundesverfassungsgericht einen Ausdruck der besonderen rechtlichen Nähe der beiden deutschen Staaten zueinander darin gesehen, daß "nicht Botschafter, sondern Ständige Vertretungen am Sitz der jeweiligen Regierung" ausgetauscht würden.[3]
Dem Gericht wird vorgeworfen, dabei nicht scharf genug erkannt zu haben, daß der Ausdruck "Botschafter" oder "Ständiger Vertreter" rechtlich keine differentia specifica sei. Amtliche Bezeichnungen hätten im Recht der diplomatischen Beziehungen keine konstitutive Bedeutung; entscheidend sei nur, daß sich aus der getroffenen Vereinbarung entnehmen ließe, daß die zu errichtende Vertretung bzw. ihr Leiter die Funktion einer "Mission" bzw. eines "Missionschefs" ausüben solle. Der Missionschef i.S.d. Art. 1 lit.a WÜD könne auch in der ranghöchsten Klasse durchaus unterschiedliche Titel tragen, denn Art. 14 Abs. I lit.a spreche von "Botschaftern, Nuntien oder sonstigen in gleichem Rang stehenden Missionschefs".[4]

---

[1] vgl. Blumenwitz, S. 15; Albrecht Weber, S. 344

[2] vgl. Krekeler, Die Diplomatie, S. 116; inwieweit allerdings die Einschaltung von Beamten des Bundeskanzleramtes und nicht wie üblich des Auswärtigen Amtes erheblich ist, soll in diesem Kapitel unter d geprüft werden,

[3] Urteil, B IV 3, S. 23

[4] Blumenwitz,S. 46; Albrecht Weber, S. 342 f; Zeitler, ZfP 1975, 14o (145)

Blumenwitz führt aus, es komme häufiger vor, daß Staaten besondere Amtsbezeichnungen für ihre Diplomaten wählen, und da nach dem völkerrechtlichen Sprachgebrauch unter einer "ständigen Vertretung" die eine Gattung von Missionen im Gegensatz zur anderen der "zeitweiligen Vertretung", der sog. Sondermission, verstanden werde, könne diese Bezeichnung nicht als Ausdruck von Beziehungen, die außerhalb des diplomatischen Bereichs liegen, gewertet werden.[1] Hierbei ist jedoch schon sein Ausgangspunkt ungenau. Wie in den bisherigen Untersuchungen festgestellt wurde, verbietet das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Grundlagenvertrag nicht die Aufnahme diplomatischer Beziehungen schlechthin, sondern es erfordert lediglich eine besondere Ausgestaltung solcher Beziehungen, durch die eine konkludente uneingeschränkte völkerrechtliche Anerkennung der DDR vermieden und der Bundesrepublik ein Beharren am Fortbestand des gesamtdeutschen Dachstaates "Deutsches Reich" ermöglicht wird. Daraus ergibt sich weiter, daß für diese besondere Form des diplomatischen Verkehrs die im Grundlagenvertrag gewählte und im Protokoll vom 14. 3. 74 beibehaltene Bezeichnung der "Ständigen Vertretungen" sehr wohl von Bedeutung sein kann, wie es das Bundesverfassungsgericht angenommen hatte.

aa) Die Bedeutung des Zusatzes in Art. 14 Abs.I lit.a WÜD:

Der Zusatz "und sonstiger in gleichem Rang stehender Missionschefs" in Art. 14 Abs. I lit.a WÜD kam aufgrund von Bestrebungen Großbritanniens und Frankreichs zustande.

---

[1] Blumenwitz, S. 47 unter Verweis auf das DDR-Völkerrechtslehrbuch, S. 422 ff und 431, das die diplomatischen Vertretungen in die "ständigen Vertretungen" und die "zeitweiligen Vertretungen" (Sondermissionen) einteilt.

Auf der "United Nations Conference on Diplomatic Intercourse and Immunities" von 1961 in Wien hatte Großbritannien zu Art. 13 Abs.I lit.a des Vertragsentwurfs, der die Kategorien von Missionschefs betraf und später zu Art. 14 Abs. I lit.a des WÜD wurde, einen Abänderungsantrag gestellt[1], nach dem der Formulierung

1) Heads of missions are divided into three classes
   - nam ely:
   "a) That of ambassadors or nuncios accredited to Heads of State"
   die Worte
   "or High Commissioners of the Commonwealth countries"

hinzugefügt werden sollten. Der britische Delegierte Vallat begründete den Antrag damit,[2] daß ohne diesen Zusatz der besonderen Ausgestaltung des diplomatischen Verkehrs innerhalb des Commonwealth nicht Rechnung getragen würde. Es sei gehässig, die große und bedeutende Gruppe der "High Commissioners" auszuschließen, die innerhalb dieser Staatengemeinschaft dieselbe Funktion wie Botschafter ausübten.[3] Außerdem verwies Vallat darauf,[4] daß einige Länder des Commonwealth dasselbe Staatsoberhaupt anerkennen: die Königin.

---

[1] United Nations Conference an Diplomatic Intercourse and Immunities, Official Records, Volume II, S. 9, Document A/ Conf. 2o/ C. 1/ L. 11

[2] UN Conf., Vol. I, Sixteenth meeting, 15 March 1961, S. 115 Nr. 26

[3] zu ihrer Gleichstellung mit anderen Diplomaten, z.B. hinsichtlich der Immunitäten, vgl. Satow-Bland, A Guide to Diplomatic Practise, S. 399; Wood-Serres, Diplomatic Ceremonial and Protocol, S. 27

[4] vgl. Rdn. 1

Es wäre absurd, würde sie aufgrund der vorgesehenen Bestimmung einen eigenen diplomatischen Vertreter bei sich selbst akkreditieren.[1] In diesen Fällen wurde und wird stattdessen die sonst übliche Übergabe des vom Staatsoberhaupt unterzeichneten Beglaubigungsschreibens an das Staatsoberhaupt des Empfangsstaates ersetzt durch "a letter of introduction signed by the prime minister of the sending state, addressed to the head of government of the receiving state."[2]

Auch Frankreich hatte zu Art. 13 Abs. I lit.a des Vertragsentwurfs einen Abänderungsantrag gestellt, nach dem im Anschluß an die Nuntien die "Hauts Représentants" der Communauté erwähnt werden sollten.[3] Der französische Delegierte de Vaucelles führte aus,[4] der Antrag sei logische Konsequenz der Abkommen Frankreichs mit den Staaten der Communauté, die den Austausch von bei den Staatsoberhäuptern akkreditierten "Hauts Représentants" vorsehen, denen der Rang und die Vorrechte von Botschaftern zustehen. Die mit der Verfassung der République Française vom 4. Io. 1958[5] begründete Communauté stellte den letzten Versuch dar, das französische Kolonialreich auf einer staatsrechtlichen Grundlage zusammenzuhalten.

---

[1] Zur rechtlichen Entwicklung des Commonwealth vgl. Nicolson, Diplomacy, S. 174 ff; Satow-Bland, S. 398 f; Sen, A Diplomat's Handbook of International Law and Practise, S. 13 f; Wood-Serres, S. 26 f

[2] Hardy, Modern Diplomatic Law, S. 2o f, Rdn. 3; Sen, S. 13; Wood-Serres, S. 26

[3] UN Conf., Vol. II, S. 17, Document A /Conf. 2o/ C. 1/ L.98

[4] UN Conf., Vol. I, Seventeenth Meeting, Thursday 16 March 1961, S. 117 Rdn. Io ff

[5] abgedruckt bei Gonidec, Constitutions DesEtats De La Communauté, S. 15 ff

Sie bestand einerseits aus der Französischen Republik, andererseits aus den "Etats membres de la Communauté," die nach Art. 77 der Verfassung eine gewisse innere Autonomie erlangten, jedoch keine Völkerrechtsfähigkeit besaßen, da die Gemeinschaft gem. Art. 78 u.a. für die Außen-, Verteidigungs-, Wirtschafts- und Finanzpolitik zuständig blieb.[1] Bereits im Jahre 1960 jedoch führte das afrikanische Unabhängigkeitsstreben zu einer völligen Umgestaltung der Communauté. Von April bis November erlangten alle Mitgliedsländer die volle Souveränität, und ihre Teilnahme an der Gemeinschaft hatte künftig nur eine vertragsmäßige und nicht mehr eine verfassungsmäßige Basis. Ihr Recht der aktiven und passiven Vertretung üben sie nach den Verträgen gegenüber Frankreich aus, /dadurch daß der Präsident der Französischen Republik - gleichzeitig Präsident der Communauté - in ihrem Land einen hohen Vertreter im Rang und mit den Vorrechten eines Botschafters akkreditiert, der der Doyen des diplomatischen Korps ist, und sie bei der Französischen Republik einen Hohen Vertreter akkreditieren, dem ein privilegierter Rang unter den in Paris akkreditierten diplomatischen Vertretern eingeräumt wird.[2]

---

[1] ausf. Dumon, la communauté franco -afro- malgache, S. 23 ff; Freudenberg, Französische Gemeinschaft, in: WVR I. Band, S. 557 ff; Guena, Historique de la communauté, S. 51 ff; Néra, la Communauté, passim; vgl. auch AdG, 29 Jg., 1959, S. 7537 f, 7567 und 7681 ff

[2] vgl. AdG 30 Jg. (1960), S. 8351, 8481, 8513, 8518, 8532, 8545, 8558, 8578, 8580 f, 8712; zu den notwendigen Verfassungsänderungen vgl. AdG, a.a.O., S. 8382, 8408, 8447 und AdG 31. Jahrgang (1961), S. 9003

Gegen die französischen und britischen Abänderungsanträge hatte zunächst der sowjetische Delegierte Tunkin eingewandt,[1] daß durch sie eine spezielle Situation generalisiert werde, die Konvention jedoch Bestandteil des allgemeinen Völkerrechts werden und sich daher nicht mit Ausnahmefällen befassen solle. Den Staaten des Commonwealth und der Communauté sei es dadurch nicht verwehrt, "inter se" zu vereinbaren, daß ihre Vertreter als Botschafter eingeordnet werden sollten.
Nachdem aber der französische Vertreter de Vaucelles in seinen Ausführungen dargelegt hatte, daß Staaten außerhalb der "Communauté" behaupten könnten, die Vereinbarung, die "Haut-s Représentants" als Botschafter zu behandeln, begründe "res inter alios acta", die sie ignorieren könnten,[2] wurde allgemein anerkannt, daß auch besonders enge "inter se - Beziehungen" von Staaten wie im Commonwealth und der Communauté durch die Konvention erfaßt werden sollten.[3]
Auf allgemeine Zustimmung stieß jedoch das besonders vom tunesischen Delegierten Bouziri vorgebrachte Bedenken, die von Frankreich und Großbritannien vorgeschlagenen Ergänzungen hätten nur eine begrenzte Anwendbarkeit und widersprächen daher der Universalität der Konvention.

---

[1] UN Conf., Vol. I, Sixteenth Meeting, 15 March 1961, S. 116 Rdn. 37; ähnlich Nafek Zade aus der Vereinigten Arabischen Republik, UN Conf., Vol. I, Seventeenth Meeting, 16 March 1961, S. 117 Rdn. 9

[2] UN Conf. Vol. I, Seventeenth Meeting, 16 March 1961, S. 117 Rdn. 12

[3] so etwa der iranische Delegierte Matine-Daftary, UN Conf., Vol. I, Seventeenth Meeting, 16 March 1961, S. 118 Rdn. 25 ff

Weiter würde die Einführung solcher Termini für die Zukunft schaden, weil sie "other kinds of commonwealth or community which might come into beeing" ausschließe. Da es unmöglich sei, zukünftige Entwicklungen vorauszusehen, solle jeder Zusatz zu Art. 13 irgendwie allgemeiner gefaßt werden.[1] Die Delegierten einigten sich schließlich auf einen Kompromißvorschlag des ghanaischen Delegierten Dadzie[2], wonach den Worten "Heads of State" nur die Worte "and other Heads of Mission of equivalent rank" hinzugefügt werden sollten.[3]
Beim 23. Treffen am 21. 3. 1961, auf dem das Komitee den ghanaischen Abänderungsvorschlag mit 71 Stimmen und 5 Enthaltungen annahm, hob der Vertreter Ecuadors Ponce Miranda noch einmal hervor,[4] daß dieser Text nicht nur das Problem der Commonwealth High Commissioners und Hauts Représentants der Communauté zufriedenstellend löse, sondern auch ähnliche Fälle erfassen könne.

---

[1] UN Conf., Vol. I, Seventeenth Meeting, 16 March 1961, S. 119 Rdn. 34

[2] UN Conf., Vol. I, Seventeenth Meeting, 16 March 1961, S. 12o, Rdn. 5o

[3] Abänderungsvorschlag A/ Conf. 2o/ C. 1/ L. 177 in: UN Conf., Vol. II., S. 26

[4] UN Conf., Vol. I, Twenty-Third Meeting, Tuesday 21 March 1961, S. 145 Rd. 2o

In ihrem Kommentar zum WÜD betont auch Denza bei der Besprechung der Art. 14 und 15[1], der allgemein gefaßte Zusatz "and other Heads of mission of equivalent rank" sei mit Rücksicht auf die Hauts Représentants der Communauté und High Commissioners des Commonwealth erfolgt. Er habe den ursprünglichen britischen Abänderungsvorschlag mit demselben Ziel ersetzt, "to which objection had been taken on the ground that it referred specifically in a general international convention to terminology employed by a few States only and did not allow for a change in international usage leading to the adoption of fresh titles."
Es ergibt sich daher, daß durch die Fassung des Art. 14 Abs. I lit.a WÜD ermöglicht werden sollte, daß sogar Mitgliedsländer einer Gemeinschaft, die durch dasselbe Staatsoberhaupt verbunden sind, diplomatische Beziehungen auf höchster Ebene unterhalten können. Es ist daher unzulässig, aus diplomatischen Beziehungen, die sich nach dem WÜD richten, auch in Fällen einer anderen Bezeichnung als "Botschaft" für "Mission" ohne eingehendere Untersuchung auf das Vorliegen normaler völkerrechtlicher Beziehungen zu schließen. Vielmehr kann eine solche abweichende Bezeichnung ein Anhaltspunkt für besonders geartete "inter-se Beziehungen" sein.

bb) Die Bezeichnung "Ständige Vertretung":

Zu den wenigen Ausnahmen von der Bezeichnung "Botschaft" für eine Mission" gehört der Begriff der "Ständigen Vertretung".
Seinen Ursprung hat er im Bereich der internationalen Organisationen:

---

[1] Denza, Diplomatic Law, Commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations, Art. 14 and 15, S. 59

Ist ein Land Mitglied einer internationalen Organisation, hat der Leiter seiner Mission den Status eines "Ständigen Vertreters". Er wird von seiner Regierung in eigener Zuständigkeit ernannt, sie braucht keine andere Regierung vorher um deren Einverständnis zu ersuchen, und die Ernennung wird dem Generalsekretär der Organisation und durch ihn den anderen Mitgliedsregierungen nur notifiziert. Die Ständigen Vertreter aller Mitgliedsregierungen bilden vielfach einen Ausschuß, dem die Regierungen gewisse Aufgaben innerhalb der Organisation übertragen. Ist ein Land nicht Mitglied einer Organisation, kann sein Vertreter bei dieser den Status eines Beobachters haben.[1]
So gibt es "Ständige Vertretungen" der Bundesrepublik Deutschland "bei den Vereinten Nationen", "bei dem Büro der Vereinten Nationen und den anderen internationalen Organisationen in Genf" "bei der UNESCO (Paris), der IAEA (Wien), dem Europarat (Straßburg), der OECD (Paris) und der NATO (Brüssel)[2].
Auch die supranationalen Europäischen Gemeinschaften, die außer den Vertretern der Mitgliedsländer auch akkreditierte Vertreter anderer Staaten und demnach das passive Gesandtschaftsrecht haben,[3] kennen die Bezeichnung "Ständiger Vertreter".

---

[1] Krekeler, S. 136 f; Seidl - Hohenveldern, Das Recht der Internationalen Organisationen einschließlich der Supranationalen Gemeinschaften, S. 59, 69

[2] vgl. Mahnke, JIR 17. Bd. (1975), 36 (37)

[3] vgl. hierzu Ehrhardt, Das Diplomatische Korps bei der EWG in Brüssel, Außenpolitik 1962, 659 (664 ff); Krekeler, S. 137; Raux, Les relations extérieures de la communauté économique européenne, S. 219 ff

In genauer Abstufung unterscheidet man

1. Ständiger Vertreter (Représentant Permanent) =
   Vertreter eines Mitgliedstaates im Botschafterrang
   und mit Funktion eines Ministerstellvertreters

2. Ständiger Delegierter (Délégué permanent) =
   Vertreter eines nach Art. 238 EWGV assoziierten Landes

3. Vertreter (Représentant) =
   Vertreter eines nach Teil IV EWGV assoziierten (überseeischen) Landes

4. Leiter der Mission (Chef de la Mission) =
   akkreditierter Vertreter eines dritten Landes

Zugang zum Klub der Ständigen Vertreter finden nur die Vertreter eines Landes, das Vollmitglied der Gemeinschaft ist, oder ausnahmsweise dessen Vollmitgliedschaft vorbereitet wird.[1]

Im Bereich der zwischenstaatlichen diplomatischen Beziehungen gibt es seit Geltung des WÜD als weitere Abnahme von der Bezeichnung "Botschafter" (ambassador) für einen "Missionschef" i.S.d. Art. 14 Abs. I lit.a WÜD neben den schon erwähnten "High Commissioners" und "Hauts Représentants" die "Représentants permanents," durch die die Mitgliedstaaten der afrikanisch - madagassischen Union ihre gegenseitigen diplomatischen Vertretungen von den Missionen anderer Staaten unterscheiden wollen.

Nach der endgültigen Liquidation Französisch-Westafrikas und Französisch-Äquatorialafrikas empfanden die auf diesem Gebiet entstandenen unabhängigen Staaten das Bedürfnis, ihrer Gemeinsamkeit neue Grundlagen zu geben.[2]

---

[1] Ehrhardt, a.a.O., S. 663 f; zur Arbeit der Ständigen Vertretungen vgl. Noel, Der Ausschuß der Ständigen Vertreter, Europarecht 2. Jg. (1967), S. 24 ff

[2] vgl. Feuer, Les Conférences Africaines Et L' Organisation De la Communauté Africano - Malgache D' Expression Francaise, AFDI VII (1961), 762 (762 ff); Gonidec, L' Etat Africain, S. 33o, Strauch, Afrikas Weg zur Einheit, S. 59 ff; Thiau, Die Außenpolitik Der Afrikanischen Staaten, S. 1oo ff, Zartmann, International Relations in the New Africa, S. 13o

Nach einer Reihe von vorbereitenden Konferenzen kam es auf der von Yaundé vom 26. bis 28. 3. 1961 zwischen den 12 sogenannten Brazzaville-Staaten zur Bildung der Organisation Africaine et Malgache de Coopération Economique (OAMCE), die eine möglichst eng gestaltete wirtschaftliche Zusammenarbeit mit dem Fernziel einer Zollunion bei grundsätzlicher Bewahrung der staatlichen Souveränität gewährleisten sollte.[1] Außerdem wurde eine gemeinsame Luftfahrtgesellschaft, die Air Afrique, und die Union Africaine et Malgache des Postes et Télécommunications gegründet, eine zwischenstaatliche Organisation mit technischer Zielsetzung.[2] Auf der Konferenz von Tananarive am 7. 9. 1961 wurde schließlich durch Vertrag die Union Africaine et Malgache de Défense (UAMD) gebildet, ein Verteidigungspakt ähnlich der NATO,[3] und angesichts der ausgedehnten Kooperation der Zwölf auf allen Ebenen als Rahmen ihrer Zusammenarbeit die Gründungscharta der Union Africaine et Malgache (UAM) unterzeichnet.[4] Das von der UAM angestrebte Ziel ist in Art. 2 der Charta[5] sehr allgemein umschrieben mit "Organisation der Zusammenarbeit zwischen den Signatar-Staaten auf außenpolitischem Gebiet, um auf diese Weise die gegenseitig empfundene Solidarität zu stärken, die kollektive Sicherheit zu gewährleisten und den Frieden in Afrika, Madagaskar und auf der ganzen Welt aufrechtzuerhalten."

---

[1] Feuer, a.a.O., S. 773 ff; Strauch, S. 63 f; zur erfolgreichen praktischen Arbeit vgl. Zartmann, S. 131 f

[2] Feuer, S. 778 f; Strauch, S. 64 und 69

[3] Feuer, S. 77o ff; Strauch, S. 65 ff

[4] Gonidec, L'Etat Africain, S. 33o; Strauch, S. 67 f; Zartmann, S. 72 und 13o f

[5] die Charta ist abgedruckt bei Strauch, S. 167 f

Hauptorgan ist die Konferenz der Staats- und Regierungschefs, die auf regelmäßigen und außerordentlichen Sessionen mit einfacher Mehrheit entscheiden (Art. 4), für die laufende Verwaltung zuständig ist ein Generalsekretariat (Art. 3). Die Vertreter der Signatarstaaten bei den Vereinten Nationen sind nach Art. 5 verpflichtet, sich vor jeder wichtigen Entscheidung abzustimmen.
In vier Konventionen, auf die man sich in Tananarive außerdem einigte, wurden die diplomatischen Privilegien und Immunitäten der Funktionäre der OAMCE, Fragen des internationalen Privatrechts, des Aufenthalts- und Niederlassungsrechts natürlicher und juristischer Personen- mit Zusicherung der vollen Gleichberechtigung und Gleichbehandlung aller Angehörigen der UAM-Staaten mit eigenen Staatsbürgern, die politischen Rechte ausgenommen, - und der im Rahmen der vorliegenden Arbeit bedeutsamen gegenseitigen und gemeinsamen diplomatischen Vertretung geregelt.[1]
Auf der 6. ordentlichen Konferenz der Staats- und Regierungschefs der UAM am 8. 3. 1964 in Dakar kamen die inzwischen 14 Mitgliedsstaaten überein, mit Rücksicht auf die neu gegründete Organization of African Unity (OAU)[2] die UAM als politische Organisation aufzulösen, andererseits aber die OAMCE, die nicht mit den Zielen der OAU konkurrierte, zu stärken und in UAMCE umzubenennen.[3]

---

[1] vgl. Strauch, S. 68 f; Zartmann, S. 72

[2] vgl. zur OAU-Gründung Gonidec , L´ Etat Africain, S. 279 ff; Strauch, S. 74 ff

[3] Gonidec , a.a.O., S. 331; Strauch, S. 71 f; Zartmann, S. 132

Bereits im Juni 1966 wurde aber wieder in Tananarive die Charta der Organisation Commune Africaine et Malgache (OCAM) unterzeichnet, in der dieselbe Staatengruppe zur Wiederherstellung und zum Ausbau ihres Zusammenhalts nicht nur eine Harmonisierung auf wirtschaftlichem, sozialem, technischem und kulturellem Gebiet, sondern auch eine Koordinierung der Außenpolitik vereinbarte.[1] Oberstes Organ der OCAM ist die Konferenz der Staats- und Regierungschefs, die wie der aus den Außenministern bestehende Ministerrat einmal im Jahr zusammentritt (Art. 4 ff). Für die laufende Verwaltung zuständig ist das Generalsekretariat in Yaoundé (Art. 15 ff). Dieses erhält jedoch keine durchsetzende Gewalt, auch nicht für die sog. "decisions", die auf der Konferenz der Staats- und Regierungschefs mit einer 2/3-Mehrheit beschlossen werden (Art. 6 und 9).
Auf dieser Konferenz von 1966 in Tananarive bestätigten die Staatschefs auch die 1961 unterzeichneten Konventionen und beschlossen, die Spezialorganisationen der UAM (Union des P. et T., Air Afrique, etc.) aufrechtzuerhalten[2], deren Aufsicht nach Art. 17 der neuen Charta dem Generalsekretariat übertragen wurde.

---

[1] vgl. Gonidec, L' Etat Africain, S. 331 ff mit Abdruck der Charta; Voss, Die Rolle der Organisation Commune Africaine et Malgache in Afrika - zur OCAM-Konferenz in Niamey, Verfassung und Recht in Übersee, 1. Jg (1968), 184 (185 f)

[2] vgl. Gonidec; a.a.O., S. 333

In der Präambel der 1966 bestätigten "Convention Générale Relative A la Représentation Diplomatique"[1] wird unter anderem ausgeführt, daß die Unterzeichnerstaaten sich auf deren Bestimmungen geeignet hätten in Anbetracht des Ideals einer Union, das sie beseelt, und im Bestreben, durch alle Mittel die Verfolgung einer gemeinsamen Außenpolitik zu ermöglichen.
In Art. 1 wird dann erklärt, daß die afro-madegassische Gemeinschaft beschlossen habe, ihre diplomatischen Beziehungen durch das "Zwischending" von Missionen zu unterhalten, deren Leiter den Titel eines Ständigen Vertreters trägt und beim Minister für auswärtige Angelegenheiten akkreditiert ist (Art. 1er - les Etats de l´ Union Africaine et Malgache décident d` entretenir leurs relation diplomatiques par l´ intermédiaire de mission dont le chef porte le titre de Représentant permanent accrédité auprès du ministre des affaires étrangères).
Dieser Vertreter kann entweder Staatsangehöriger des akkreditierenden oder irgendeines anderen Mitgliedsstaates der Gemeinschaft sein (le représentant peut être, soit un national de l´Etat accréditant, soit un national de l´un des Etats de l´Union Africaine et Malgache).
In den Art. 2 und 3 werden, z. T in Wiederholung der Charta der UAM, Treffen von Missions- und Staatschefs zur Koordinierung der Außenpolitik beschlossen.
Nach Art. 4 wird zwar grundsätzlich die diplomatische Vertretung der Gemeinschaftsmitglieder bei dritten unabhängigen Staaten durch jeweilige eigene Missionen gewährleistet, gleichwohl wird die Vereinbarung einer gemeinsamen Vertretung mehrerer Mitgliedsstaaten und die Übertragung ihrer Vertretung an ein mit der Gemeinschaft befreundetes Land vorgesehen.
Art. 5 stellt fest, daß das Statut dieser Missionen das nach den WÜD vorgesehene ist, dem die Vertragsstaaten beizutreten beschließen.

---

[1] veröff. im Journal Officiel De la République Du Congo, 1er Octobre 1961, S. 655 f

Die Staatengruppe der UAM, die also bereits vor den beiden deutschen Staaten vereinbart hatte, ihren gegenseitigen Missionschefs den Titel eines "Ständigen Vertreters" zu geben, um die Missionen von den üblichen Botschaften zu unterscheiden, wurde von Feuer[1] als "association fédérative" bezeichnet. Die Mitgliedsstaaten seien enger miteinander verbunden als in einer einfachen Allianz, jedoch lockerer als in einer klassischen Konföderation.
Auch Strauch[2] erklärte, daß die UAM nicht so sehr formell als vor allem materiell weit über eine Allianz hinausginge. Zwar seien die Mitgliedsstaaten in ihrer Souveränität weniger beschränkt als in einer klassischen Konföderation, jedoch gehe die relative Homogenität der Mitgliedsstaaten weit über diejenige einer solchen Staatenverbindung hinaus. In diesem Sinne könne man ohne weiteres von einem föderativen Charakter der UAM sprechen. Es handele sich um ein schillerndes Rechtsgebilde, das sich schwer unter die klassischen Begriffe Allianz, Staatenbund oder Bundesstaat subsumieren lasse. Zweifellos wolle die UAM mehr als eine bloße internationale Organisation sein. Es dränge sich deshalb die Lösung auf, von einer Staatenverbindung sui generis zu sprechen, deren Umschreibung mit dem Begriff "association fédérative" annehmbar sei.
Diese rechtliche Qualifizierung erscheint zwar zumindest seit Unterzeichnung der Charta der Organisation Commune Africaine et Malgache im Jahre 1966 zweifelhaft, wenn man berücksichtigt, daß danach die Mitgliedsländer uneingeschränkt souverän und lediglich bei völliger Freiwilligkeit Entscheidungen der Gemeinschaft unterworfen sind.

---

[1] Feuer, S. 786

[2] Strauch, S. 72

Es kann aber doch festgehalten werden, daß die afro-madegassische Staatengruppe durch eine Reihe völkerrechtlicher Vereinbarungen ungewöhnlich eng miteinander verbunden ist und sie ihrem rechtlichen und politischen Zusammenhalt mit dem Fernziel einer Union durch die von ihr vorgenommene besondere Ausgestaltung der diplomatischen Beziehungen Ausdruck verleihen wollte.
Insofern ist dem Bundesverfassungsgericht mit Rücksicht auf die Entstehungsgeschichte des Art. 14 Abs. I lit. a WÜD und die bisherige Staatenpraxis bei der Wahl eines anderen Titels als "Botschafter" für die "sonstigen in gleichem Rang stehenden Missionschefs" zuzustimmen, wenn es in seinem Urteil zum Grundlagenvertrag den Ausdruck einer besonderen rechtlichen Nähe der beiden deutschen Staaten zueinander darin gesehen hatte, daß "nicht Botschafter, sondern Ständige Vertretungen am Sitz der jeweiligen Regierung" ausgetauscht würden. In Anbetracht der Tatsache, daß die Staaten, die bereits früher einen diplomatischen Verkehr über so bezeichnete Vertreter vereinbart hatten, zum einen diesen Verkehr auch auf andere Weise besonders ausgestaltet hatten, insbesondere durch eine Akkreditierung beim Außenminister, und sie zum anderen den Fortbestand ihrer uneingeschränkten Souveränität nicht in Frage gestellt hatten, erscheint es allerdings ausgeschlossen, aus der Wahl dieser Bezeichnung zwingend auf das Vorliegen von nicht vollen diplomatischen Beziehungen zu schließen. Daher kann der Terminus "Ständige Vertretungen" zwar als gewichtiges Indiz auf das Vorliegen eingeschränkter völkerrechtlicher Beziehungen gewertet werden, zur Annahme solcher Beziehungen müssen aber weitere Anhaltspunkte vorhanden sein.[1]

---

[1] Der nach innerstaatlichem Recht verliehene persönliche Titel und Rang der "Ständigen Vertreter" ist in diesem Zusammenhang bedeutungslos, da durch Protokollpunkt 2 geregelt wurde, daß nach außen nur die Amtsbezeichnung entscheidend ist - vgl. Bulletin Nr. 36 / 337 (339)

d) Die Zuordnung der Ständigen Vertretungen an das Bundeskanzleramt:

Mit der Bestimmung des Bundeskanzleramtes als Anlaufstelle der DDR-Vertretung in Protokollpunkt 6 Satz 2 wird nach den Erläuterungen der Bundesregierung zum Protokoll klargestellt, daß die Bundesregierung die Deutsche Demokratische Republik auch weiterhin nicht als ausländischen Staat betrachte .[1]
Blumenwitz[2] und Gleich[3] halten dem entgegen, daß die Anbindung einer diplomatischen Mission an ein anderes als das Außenministerium des Empfangsstaates kein völkerrechtliches Kennzeichen für Nicht- Auslands - Beziehungen sei.

Fortsetzung von Seite 99 Fußnote 1:

v. 15. 3. 1974 und Staatssekretär Gaus in der Fragestunde am 28. 3. 1974, Dt.BT., 7. Wahlperiode, 1972, Band 87, S. 6lol f. Davon geht ebenfalls Blumenwitz, S. 49 Rdn. 89 beim "nichtdiplomatischen" Titel des Leiters der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik ("Staatssekretär") aus. Es ist widersprüchlich, wenn er aus dem auch von der Bundesrepublik respektierten persönlichen Titel des Leiters der Ständigen Vertretung der DDR "Außerordentlicher und bevollmächtigter Botschafter und Minister" herleitet, daß die gewählte amtliche Bezeichnung und Amtsbezeichnung keine von beiden Seiten getragene konstruktive Regelung", aus der etwas "Besonderes" abgeleitet werden könnte," darstellt.

[1] Bulletin Nr. 36/337 (339) v. 15. 3. 1974

[2] Blumenwitz, S. 5o f

[3] Gleich, S. 2o8 f; ähnlich auch Albrecht Weber, S. 346

Es stehe jedem Staat frei, ob er seine auswärtigen Angelegenheiten in einem Außenministerium zusammenfasse oder auf mehrere Ministerien verteile und wie er die mit diesen Angelegenheiten befaßten Stellen bezeichne. Auch die Wiener Konvention trage dem Rechnung. Wo zur Regelung des diplomatischen Verkehrs Anlaufstellen bestimmt werden müßten, könne zu diesem Zweck nicht nur das Außenministerium, sondern jedes andere, im gegenseitigen Einvernehmen zu bestimmende Ministerium fungieren. Aus der Zuordnung einer Mission im Empfangsstaat könne nicht völkerrechtlich zwingend auf ihren diplomatischen oder "nicht-diplomatischen" Status geschlossen werden. Andernfalls hätte auch die Vertretung der Bundesrepublik in der DDR infolge ihrer Zuordnung zum Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten gem. Protokollpunkt 6 Satz 1 einen diplomatischen Status erlangt, während die Vertretung der DDR in der Bundesrepublik durch ihre Anbindung an das Bundeskanzleramt keinen diplomatischen Status erlangt hätte.
Die von Blumenwitz und Gleich vorgetragene Auffassung, nach der die Anbindung einer Mission an ein anderes als das Außenministerium nicht als völkerrechtliche Besonderheit betrachtet werden kann, da diese Möglichkeit in der Wiener Konvention vorgesehen sei, läßt die beabsichtigte Funktion dieser Regelung und ihre Bedeutung in der Staatenpraxis unberücksichtigt.
Auch der in Art. 1o Abs. I[1], 13 Abs. I[2], 17[3] und 19 Abs.I[4] WÜD enthaltene Zusatz, nach dem außer dem Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten "ein anderes in gegenseitigem Einvernehmen bestimmtes Ministerium" die jeweilige Anlaufstelle einer Mission sein kann, wurde auf Drängen Großbritanniens eingefügt. Die entsprechenden Abänderungsanträge

---

[1] betrifft Notifizierung der Ankunft und Abreise von Missionsmitgliedern etc.

[2] bestimmt den Zeitpunkt des Amtsantritts

[3] legt die Rangfolge der Mitglieder des diplomatischen Personals fest

[4] regelt die Notifizierung des Geschäftsträgers ad interim

der britischen Delegation auf der Wiener Konferenz[1] wurden von ihrem Leiter Vallat damit begründet[2], daß in Großbritannien für die Beziehungen zu Commonwealth-Ländern nicht das Außen-, sondern ein besonderes Ministerium verantwortlich sei.
Gegen eine Berücksichtigung der besonderen Behandlung von Diplomaten der Commonwealth-Länder in Großbritannien wurden zwar Bedenken geäußert, da die zu verabschiedende Konvention allgemein anwendbar sein sollte,[3] die Delegierten gelangten aber mehrheitlich zu der Überzeugung, daß die Konferenz nicht den Fall der Commonwealth-Länder übersehen könnten, die in der Staatengemeinschaft eine wichtige Stellung besäßen.[4] Der Ausnahmecharakter der Vorschriften im WÜD, die für Missionen die Festlegung einer anderen Anlaufstelle als das Außenministerium des Empfangsstaates ermöglichen und ihre von den Teilnehmern der Wiener Konferenz beabsichtigte beschränkte Anwendbarkeit auf die Staatengruppe des Commonwealth wird aus der Erklärung des mexikanischen Delegierten Ojeda auf der abschließenden Plenumssitzung der Wiener Konferenz von 1961 deutlich. Er führte aus[5], "that his delegation accepted the words "or such other ministry as may be agreed", which appeared after the words "Ministry for Foreign Affairs" in ... severals .... articles ...., solely and exclusively because assurances has been given in the Committee of the Whole that the only purpose of those was to allow for an established practise

---

[1] UN Conf., Vol. II, S. 8 f, Document A/ Conf. 2o/ C. 1 L. 12, para 2 und Document A/ Conf. 2o/ C. 1/ L. 1o

[2] auf Nachfrage des sowj. Delegierten Romanov, UN Conf., Vol. I, Sixteenth Meeting, 15 March 1961, S. 113, Rdn. 7; vgl. ferner seine Ausführungen: Thirteenth meeting, 14 March 1961, S. 1o3 Rdn. 42 und Eighteenth meeting, 16 March 1961, S. 123 f Rdn. 45 und 59

[3] so der rumänische Delegierte Glaser, UN Conf., Vol. I, Sixteenth meeting, 15 March 1961, S. 113 f Rdn. 11

[4] so der schweitzer Delegierte Ruegger, UN Conf., Vol. I, Sixteenth meeting, 15 March 1961, S. 114 Rdn. 16

[5] UN Conf., Vol. I, Fifth plenary meeting, 11.4.61, S. 13, paralo

by which the diplomatic agents of the Commonwealth countries in London dealt not with the Foreign Office, but with another ministry specially responsible for relations with those countries."

Auch Denza unterstreicht in ihrem Kommentar zum WÜD, die Einfügung der in der ganzen Konvention nach Erwähnung des "Ministry for Foreign Affairs" vorkommenden Worte "or such other ministry as may be agreed" habe nur den Zweck gehabt, sicherzustellen, daß die Konvention auch zwischen den Mitgliedern des britischen Commonwealth ohne Änderung ihrer vorhergehenden Praxis angewendet werden konnte.[1]

In der gesamten Staatenpraxis ist auch kein weiterer Fall ersichtlich, in dem - außer dem britischen Commonwealth-Ministerium - ein anderes als das Außenministerium des Empfangsstaates Anlaufstelle für die im Lande tätigen Missionen war.[2]

---

[1] Denza, Art. 1o, S. 46 f; Art. 41 Abs. II hingegen bezog sich auf alle Staaten und berücksichtigt Fachgespräche mit den jeweils zuständigen Ministerien; besonders die Militär-, Kultur- und Wirtschaftsattachés verhandeln normalerweise durch Übereinkunft direkt mit den speziellen Ministerien - Denza, Art. 41, S. 266 f

[2] vgl. Blischtschenko / Durdenewski, Das Diplomaten- und Konsularrecht, S. 1oo ff; Hackworth, Vol. IV, S. 6o4 ff; Krekeler, S. 122 ff; Whiteman, Vol. 7, S. 188 ff

Demnach ist die Anbindung der Ständigen Vertretung der DDR an das Bundeskanzleramt zwar nach dem Wortlaut der Vorschriften der Wiener Konvention über diplomatische Beziehungen möglich, doch wurden diese Bestimmungen nur auf die besonderen Beziehungen des Commonwealth of Nations zugeschnitten und innerhalb dieser Staatengemeinschaft angewandt. Die Auffassung der Bundesregierung, daß die Bestimmung des Bundeskanzleramtes als Anlaufstelle der DDR-Vertretung in Protokollpunkt 6 Satz 2 eine Besonderheit darstelle, mit der der Standpunkt der Bundesrepublik klargestellt werde, nach dem die DDR für sie kein ausländischer Staat sei, läßt sich also durch einen Vergleich mit den Regelungen der Wiener Konvention keinesfalls widerlegen.
Allerdings ist nach Protokollpunkt 6 Satz 1 für die Vertretung der Bundesrepublik in der DDR - wie im diplomatischen Verkehr üblich - das Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten der DDR zuständig. Diese unterschiedliche Behandlung ist Ausdruck der gegensätzlichen Ziele, die Bundesrepublik und DDR bei der Errichtung der Ständigen Vertretungen verfolgten. Die DDR hatte schon in Art. V ihres Vertragsentwurfes vom 21. Dezember 1969[1] "diplomatische Beziehungen" und den Austausch von "Botschaftern" vorgesehen. Mit der Festlegung der Zuständigkeit des Ost-Berliner Außenministeriums für die Ständige Vertretung der Bundesrepublik ist es der Bundesrepublik nicht gelungen, die DDR dazu zu bewegen, auch von ihrer Seite aus das Bestehen besonderer innerdeutscher Beziehungen deutlich zu machen, die vom normalen diplomatischen Verkehr abweichen.

---

[1] ND vom 21. Dezember 1969

Die Bundesregierung hat demgemäß in ihren Erläuterungen zum Protokoll und den Protokollvermerken ausgeführt, daß sich die Verständigung über die unterschiedliche Zuordnung der Vertretungen aus den schon bei den Verhandlungen über den Grundlagenvertrag deutlich gewordenen unterschiedlichen Auffassungen zur nationalen Frage erkläre.[1]
Zu Recht kann sie aber auch darauf verweisen, daß die Aufnahme diplomatischer Beziehungen nach internationalem Recht nur im gegenseitigen Einvernehmen möglich ist und dazu von Seiten der Bundesrepublik gegenüber der DDR nie eine -Bereitschaft bestand.[2] So enthielt Punkt 19 der von Bundeskanzler Brandt beim Treffen mit dem Ministerratsvorsitzenden Stoph am 21. Mai 197o in Kassel vorgelegten "Grundsätze und Vertragselemente für die Regelung gleichberechtigter Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik"[3] nur das Angebot, "Bevollmächtigte im Ministerrang" durch die Regierungen ernennen zu lassen und "Dienststellen für die Ständigen Beauftragten der Regierungen" zu errichten, und in der Denkschrift der Bundesregierung zum Grundlagenvertrag[4] hieß es: "Da die beiden Staaten in Deutschland füreinander nicht Ausland sind, war die Bundesregierung nicht bereit, diplomatische Beziehungen aufzunehmen".

---

[1] Bulletin Nr. 36/337 (339) v. 15. 3. 74

[2] Bulletin ebenda; vgl. Art. 2 WÜD und Seidl-Hohenveldern, Völkerrecht, S. 18o Rdn. 762

[3] abgedruckt in: Texte zur Deutschlandpolitik, Band V, S. 1oo ff

[4] Denkschrift zum Vertrag über die Grundlagen der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik" in: Dt.BT., 7. Wahlperiode, Drucksache 7/153 vom 9. 2. 1973, 12 (15)

Das Protokoll über die Errichtung der Ständigen Vertretungen aber steht zu dem von der Bundesregierung immer wieder betonten Standpunkt, daß sie nicht daran denke, diplomatische Beziehungen zur DDR aufzunehmen, schon deshalb nicht im Widerspruch, weil - wie vorher dargelegt - die Amtsbezeichnung der Vertretungen und ihrer Leiter sowie die Zuordnung der DDR-Vertretung zum Bundeskanzleramt in Anbetracht der Entstehungsgeschichte der für diese Bereiche einschlägigen Artikel der Wiener Konvention über diplomatische Beziehungen und der bisherigen Übung des Staatenverkehrs als Besonderheiten gewertet werden müssen, die sich von den üblichen Formen der Diplomatie hinreichend abheben.

Blumenwitz[1] ergänzt allerdings seine Auffassung von der völkerrechtlichen Irrelevanz der Anbindung der DDR-Vertretung ans Kanzleramt dahin, ein durch diese Sonderbehandlung der Ständigen Vertretung der Deutschen Demokratischen Republik im bundesdeutschen innerstaatlichen Recht allenfalls gesetztes Indiz einer irgendwie gearteten Sonderstellung werde für den völkerrechtlichen Bereich durch eine nicht veröffentlichte Erklärung der DDR entkräftet, die ihr Delegationsleiter vor der Unterzeichnung des Protokolls am 14. 3. 1974 abgegeben habe. Die DDR habe nämlich die "Erwartung" ausgesprochen, daß nach dem Ablauf der Amtsdauer des ersten Leiters ihrer Vertretung eine Anbindung an das Auswärtige Amt erfolgen solle.

---

[1] Blumenwitz, S. 53 f

[2] Der Wortlaut einer solchen Erklärung und bundesdeutschen Entgegnung wurde nicht veröffentlicht; es läßt sich aber einem Bericht der FAZ vom 15. 3. 1974, S. 2 entnehmen, daß der Leiter der ostdeutschen Delegation, stellv. Außenminister Nier, am 14. 3. 1974, dem Tag vor der Protokollunterzeichnung, die nicht in die Texte aufgenommene Erwartung ausgesprochen hat, die DDR-Vertretung werde künftig im Zuge der Normalisierung dem Auswärtigen Amt zugeordnet.

Damit habe sie in völkerrechtlich korrekter Form zum Ausdruck gebracht, daß es sich bei der in Punkt 6 geregelten Zuordnung zum Kanzleramt nicht um eine statusbedingte Besonderheit, sondern um eine nur technische Frage handele, die nach Ablauf einer gewissen Zeit anders geregelt werden könne und sollte. Dadurch, daß die Bundesrepublik in ihrer Entgegnung, soweit sie bekannt wurde, nur auf die - völkerrechtlich selbstverständliche - Notwendigkeit eines gegenseitigen Einvernehmens bei einer Änderung dieses Punktes verwiesen habe, sei die von ihr behauptete Statusbedingtheit der Besonderheit nicht in völkerrechtlich relevanter Weise hervorgekehrt worden. Handelte es sich nämlich bei der Anbindung der Ständigen Vertretung der DDR in der Tat um eine statusbedingte Besonderheit, so könnte diese nicht zum Gegenstand einer etwaigen neuen Verhandlung gemacht werden.
Hinsichtlich der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik in der DDR bemerkt Blumenwitz noch, daß es selbstverständlich auch völkerrechtlich ohne jede Bedeutung sei, ob das Dienstrecht ihrer Beamten durch ein Sondergesetz geregelt werde und inwieweit sie den Angehörigen des Auswärtigen Dienstes gleichgestellt würden, die an Missionen des Bundes im Ausland arbeiten.[1]
Diese Kritik läßt offen, wieso mit der in Rede stehenden Erklärung des ostdeutschen Delegationsleiters vor Protokollunterzeichnung, die nie veröffentlicht wurde und nur einem Pressebericht entnommen werden kann, in völkerrechtlich korrekter Form zum Ausdruck gebracht worden ist, daß es sich bei der Zuordnung der Vertretung der Deutschen Demokratischen Republik zum Bundeskanzleramt nur um eine technische Frage handelt.

---

[1] Blumenwitz, S. 51

Die Erklärung besitzt keinesfalls den Charakter eines Vorbehalts oder einer Rechtsverwahrung: Ein völkerrechtlicher Vorbehalt eines Staates kann sich gegen die Anwendung bestimmter materieller Bestimmungen eines Vertrages wenden oder den Geltungsbereich des inhaltlich nicht veränderten Vertrages einschränken und ist daher nur bei multilateralen Verträgen möglich. Wird ein Vorbehalt zu einem bilateralen Vertrag erklärt, handelt es sich in Wahrheit um das Angebot zum Abschluß eines neuen (geänderten) Vertrages mit dem Inhalt dieses Vorbehalts.[1] Eine Modifizierung von Punkt 6 Satz 2 des Protokolls, der die Zuständigkeit des Bundeskanzleramtes für die ostdeutsche Vertretung regelt, ist durch den westdeutschen Widerstand jedoch verhindert worden. Vielmehr hat die DDR ihren ursprünglichen Wunsch auf eine nur befristete Zuordnung ihrer Vertretung zum Kanzleramt zurückgestellt[2] und den Vertragstext unverändert akzeptiert.

Eine Rechtsverwahrung, die in einem Vertragstext einer Ratifikationsurkunde erscheint, richtet sich weder gegen den Inhalt noch Anwendungsbereich des Vertrages, sondern soll die Auslegung verhindern, daß der Staat sich durch seinen Beitritt zu dem Vertrag mit einer außerhalb dieses Vertrages entstandenen Rechtslage abfindet, also hierdurch etwa einen anderen Staat anerkennt, der bereits Vertragsmitglied ist.[3]

Auch diese Bedeutung kann die ostdeutsche Erklärung auf keinen Fall gehabt haben.

---

[1] DDR-Völkerrechtslehrbuch, S. 63 Rdn. 216; Schweisfurth, Vorbehalte zu internationalen Verträgen unter besonderer Berücksichtigung der östlichen Vertragstheorie, S. 13 ff; Seidl-Hohenveldern, Völkerrecht, S. 71 f Rdn. 216

[2] vgl. FAZ vom 15. 3. 1974, S. 2

[3] Seidl-Hohenveldern, a.a.O., S. 74 Rdn. 224 f

.

Sie könnte allenfalls noch als Auslegungsmittel im Sinne der Wiener Konvention über das Recht der Verträge vom 23. 5. 1969[1] berücksichtigt werden, deren Bestimmungen hier zugrunde gelegt werden können, da sie im wesentlichen eine Kodifikation des geltenden Völkergewohnheitsrechts enthalten.[2] Die Erklärung ist aber kein "Dokument", das gem. Art. 31 Abs. II lit.b zur Auslegung herangezogen werden kann, und auf zusätzliche Auslegungsmittel als die in Art. 31 erwähnten, z.B. die Umstände eines Vertragsabschlusses, kann nach Art. 32 nur zurückgegriffen werden, wenn die bisherige Auslegung

a) den Sinn zweideutig oder undeutlich läßt, oder

b) zu einem Resultat führt, das offenbar absurd oder unvernünftig ist.

Da sich aus Punkt 6 Satz 2 des Protokolls ganz eindeutig -die Zuständigkeit des Bundeskanzleramtes für die ostdeutsche Vertretung ergibt, erscheint es ausgeschlossen, daß mündlichen Äußerungen zu dieser Vereinbarung irgendwie rechtlich Bedeutung zukommt.[3]

---

[1] abgedruckt bei Berber, Völkerrechtliche Verträge, S. 118 ff

[2] vgl. Gutachten Doehring-Ress über die rechtliche Qualität des Briefes zur deutschen Einheit, in: Cieslar/Hampel/Zeitler, 265 (271)

[3] Es sei bemerkt, daß im Streit um den Grundlagenvertrag auch Prof. Blumenwitz als bayerischer Prozeßvertreter erkannt hatte, daß es nach der Wiener Vertragsrechtskonvention nur wenige Auslegungsinstrumente gibt und er daher besonderen Wert auf die Feststellung gelegt hatte, ob der Brief zur deutschen Einheit unter Art. 31 Abs. II lit.b fällt - vgl. Cieslar, Hampel, Zeitler, S. 262 ff

Sollte man der DDR-Erklärung dennoch rechtliche Erheblichkeit zuerkennen, könnte sie auch nach ihrem Wortlaut nur der Deutschen Demokratischen Republik ermöglichen, zwar die von ihr erkannte Besonderheit der Zuordnung ihrer Vertretung in der Bundesrepublik zu akzeptieren, aber dennoch an dem Bestreben festzuhalten, in der Zukunft normale diplomatische Beziehungen zur Bundesrepublik herzustellen. Der Gegenerklärung des Delegationsleiters der Bundesrepublik kommt allein die Bedeutung zu, auf keinen Fall an den von der DDR geäußerten Wunsch rechtlich gebunden zu werden, sondern jede Statusänderung vom bundesdeutschen Einverständnis abhängig zu machen. Die hiervon von Blumenwitz geäußerte Kritik, die "behauptete statusbedingte Besonderheit der Anbindung sei damit nicht in völkerrechtlich relevanter Weise hervorgekehrt worden, weil eine solche nicht zum Gegenstand einer etwaigen neuen Verhandlung gemacht werden könne," ist völlig unverständlich:

Zwischen der Behauptung der Bundesregierung, die Anbindung der ostdeutschen Vertretung ans Bundeskanzleramt bewirke einen Sonderstatus, der klarstelle, daß die Deutsche Demokratische Republik nicht als Ausland betrachtet werde, und ihrer Feststellung, diese Besonderheit könne nureinverständlich aufgehoben werden, ist kein Widerspruch konstruierbar; denn es dürfte wohl keine" Zweifel unterliegen, daß Staaten den Status und die Funktion ihrer gegenseitigen Vertretungen jederzeit vertraglich ändern können. Der Hinweis auf diese völkerrechtliche Selbstverständlichkeit vermag daher keinesfalls den bundesdeutschen Standpunkt zu entkräften, die völkerrechtliche Besonderheit der Zuordnung der DDR-Vertretung unterstreiche, daß die DDR nicht als Ausland betrachtet werde.

In diesem Zusammenhang ist es auch durchaus nicht so "selbstverständlich ohne Bedeutung", ob die Vertretung der Bundesrepublik in Ost-Berlin mit dem Auswärtigen Dienst gleichgestellt oder von diesem unterschieden wird, wie Blumenwitz dies annimmt.

Durch das "Gesetz zur Regelung besonderer dienstrechtlicher Fragen der Bediensteten in der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der Deutschen Demokratischen Republik" vom 13. Juni 1974[1] wurde ein besonderes Dienstrecht der Angehörigen der Ständigen Vertretung geschaffen, das sie vom Auswärtigen Dienst unterscheidet. Weiter wurde durch den Organisationserlaß des Bundeskanzlers vom 25. April 1974 über die "Zuständigkeit für die Ständige Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der Deutschen Demokratischen Republik" und den darauf beruhenden Erlaß des Chefs des Bundeskanzleramts vom gleichen Tage über die "Errichtung der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der Deutschen Demokratischen Republik"[2] die Ständige Vertretung der Bundesrepublik dem Bundeskanzleramt unterstellt.
Diese Verfahrensweisen, durch die die Vertretung der Bundesrepublik in der DDR deutlich vom bundesdeutschen Auswärtigen Dienst abgehoben wird, sind in der Staatenpraxis ohne Vorbild und können als konsequente Ergänzung des der DDR-Vertretung durch ihre Zuordnung zum Kanzleramt zugewiesenen Sonderstatus betrachtet werden, durch die ebenfalls klargestellt wird, daß die Deutsche Demokratische

---

[1] BGBl 1974 I, Bd. 2, S. 1273 f

[2] beide Erlasse sind veröffentlicht im Bundesanzeiger vom Dienstag, dem 7. 5. 1974, Nr. 84, S. 4

Republik nicht als Ausland angesehen wird.[1]
Die Zuordnung der Ständigen Vertretungen zum Bundeskanzleramt sowie ihre und ihrer Leiter besondere amtliche Bezeichnung können daher in Anbetracht der Entstehungsgeschichte der entsprechenden Bestimmungen des Wiener Übereinkommens über diplomatische Beziehungen und der bisherigen Staatenpraxis als solche Besonderheiten im völkerrechtlichen Verkehr gewertet werden, die zumindest nicht den Standpunkt der Bundesrepublik, eine volle völkerrechtliche Anerkennung der DDR könne nicht in Betracht kommen, als venire contra factum proprium erscheinen lassen.
Dies gilt um so mehr, als im Zusammenhang mit der Zuordnung der Ständigen Vertretungen weitere Regelungen getroffen wurden, die den Sonderstatus der Vertretungen unterstreichen: Bis zu ihrer Errichtung wurden die diplomatischen Missionen in der Bundesrepublik in der "Liste des Diplomatischen Korps in Bonn" verzeichnet. Das entsprechende Verzeichnis lautet heute "Liste der Diplomatischen Missionen und anderen Vertretungen in Bonn." Unter der Überschrift "Andere Vertretungen" führt die Liste als einzigen Fall die "Deutsche Demokratische Republik" auf. Der Leiter der Ständigen Vertretung der DDR wird nach den Gesandten und Ständigen Geschäftsträgern in einer eigenen Rubrik unter "Leiter anderer Vertretungen" genannt.

---

[1] Der durch die Zuordnung der Ständigen Vertretungen zum Bundeskanzleramt verdeutlichte Standpunkt von den besonderen innerdeutschen Beziehungen schlägt sich sogar in der behördeninternen Aufgabenteilung nieder, indem die Politische Abteilung des Kanzleramtes in die drei Gruppen für Auswärtige Beziehungen, für Beziehungen zur DDR und Berlin-Fragen und für Äußere Sicherheit aufgegliedert wird, wobei die zweite Gruppe für die Ständigen Vertretungen zuständig ist.

Durch eine Fußnote wird darauf hingewiesen, daß der "Leiter der Ständigen Vertretung der Deutschen Demokratischen Republik" ... in der "Rangfolge der Botschafter gemäß dem Datum der Übergabe seines Beglaubigungsschreibens eingeordnet" wird. Außerdem haben die Kraftfahrzeuge der Ständigen Vertretungen und ihres Personals keine CD-Schilder.
Obwohl diese Maßnahmen an sich nur eine innerstaatliche Bedeutung besitzen[1], verhindern sie im Zusammenhang mit den völkerrechtlichen Besonderheiten der Bezeichnung und Zuordnung der Ständigen Vertretungen zusätzlich den Rechtsschein einer uneingeschränkten Anerkennung der DDR.

e) Die "entsprechende" Anwendung des WÜD:

Nach den Erläuterungen der Bundesregierung[2] ist für die rechtliche Beurteilung des Protokolls über die Errichtung der Ständigen Vertretungen die in Punkt 4 vereinbarte entsprechende Anwendung der Wiener Konvention vom 18. 4. 1961 von zentraler Bedeutung:
Beide deutsche Staaten seien der Wiener Konvention ohne Vorbehalt beigetreten.[3]

---

[1] vgl. Denza, Art. 1o S. 45 f; Hackworth, Vol. IV, S. 429 ff; Whiteman, Vol 7, S. 123 ff

[2] Bulletin Nr. 36/337 (339) v. 15. 3. 74

[3] Das WÜD trat für die Bundesrepublik als Unterzeichnerstaat gem. Art. 51 Abs. II am 11. Dezember 1964 völkerrechtlich in Kraft - vgl. Bekanntmachung v. 13. 2. 65, BGBl 1965 II, Bd. 1, S. 147 ff. Das Zustimmungsgesetz zur Konvention war am 6. 8. 64 beschlossen worden - BGBl 1964 II, Bd. 1, S. 957 ff; die DDR, die nach Art. 48 WÜD der Konvention erst beitreten konnte, nachdem auch sie Mitglied einer Sonderorganisation der Vereinten Nationen geworden war, hinterlegte ihre Beitrittsurkunde am 2. 2. 73. Für sie trat die Konvention mit Wirkung vom 4. 3. 73 in Kraft - vgl. Bekanntmachung vom 11. 5. 73, GBl der DDR 1973 II, S. 29 ff

Wenn diplomatische Beziehungen zwischen beiden Staaten hergestellt und dementsprechend diplomatische Missionen errichtet worden wären, hätte die Wiener Konvention direkt angewandt werden müssen. Gemäß Ziffer 4 des Protokolls werde jedoch die Wiener Konvention nur entsprechend angewandt, woraus sich eindeutig ergebe, daß beide Staaten weiterhin von dem Nichtbestehen diplomatischer Beziehungen ausgehen.
Dieser Ansicht widersprechen Blumenwitz[1] und Gleich[2] im Hinblick auf die innerstaatliche Ausgestaltung der Verpflichtung aus Punkt 4 des Protokolls. Sie verweisen darauf, daß die DDR die übernommene Pflicht durch die "Verordnung über den Status der diplomatischen Missionen und der ihnen gleichgestellten Vertretungen ausländischer Staaten in der Deutschen Demokratischen Republik vom 2. Mai 1963"[3] erfüllen kann, da die Ständige Vertretung der Bundesrepublik in der DDR jedenfalls unter den Begriff "andere Vertretungen, denen diplomatische Rechte zuerkannt werden" i.S.d. § 1 der VO fällt. Im übrigen könne die Deutsche Demokratische Republik nicht daran gehindert werden, auf die in ihr innerstaatliches Recht inkorporierte Wiener Konvention unmittelbar zurückzugreifen, da es das Völkerrecht den Staaten freistelle, wie sie eingegangene Verpflichtungen innerstaatlich verbindlich machen.

---

[1] Blumenwitz, S. 55 ff

[2] Gleich, S. 21o ff

[3] GBl der DDR 1963 II, S. 269 ff

Blumenwitz[1] hält es außerdem für fraglich, ob für die DDR überhaupt noch eine Rechtspflicht zur bloß "entsprechenden Anwendung" der Wiener Konvention besteht, nachdem diese am 4. 3. 1973 für die DDR unmittelbar verbindlich geworden ist und der Generalsekretär der Vereinten Nationen der Bundesrepublik den Beitritt des anderen deutschen Staates zur Konvention nach ihrem Art. 52 lit.a notifizierte, ohne daß die Bundesregierung ihn in ihrer Stellungnahme zum Beitritt der DDR[2] auf die Besonderheit der nur "entsprechenden Anwendung" der Konvention im Verhältnis zwischen den beiden deutschen Staaten hinwies.
Dabei berücksichtigt er allerdings nicht hinreichend, daß die Einigung der beiden deutschen Staaten über die lediglich "entsprechende Anwendung" der Wiener Konvention erst nach dem beiderseitigen Beitritt zu ihr erfolgte. Ein Vorbehalt zur Bewahrung der vertraglichen Sondervereinbarung von der nur "entsprechenden Anwendung" wäre allenfalls erforderlich gewesen, wenn die DDR nach einer solchen Abmachung der Konvention beigetreten wäre.
Für den innerstaatlichen Bereich der Bundesrepublik vergleichen Blumenwitz[3] und Gleich[4] die Verordnung über die Gewährung von Erleichterungen, Vorrechten und Befreiungen an die Ständige Vertretung der Deutschen Demokratischen Republik vom 24. April 1974[5] mit der Wiener Konvention.

---

[1] Blumenwitz, S. 61 ff

[2] vgl. Bekanntmachung der Bundesregierung über den Geltungsbereich des Wiener Übereinkommens über diplomatische Beziehungen vom 15. Januar 1975, BGBl 1975 II, S. 233

[3] Blumenwitz, S. 55 ff

[4] Gleich, S. 21o ff

[5] BGBl 1974 I, S. 1o22 ff

Dabei gelangen sie zu dem Ergebnis, daß die Verordnung größtenteils wortwörtlich und immer ohne sachliche Änderung den Regelungsinhalt der Art. 2o bis 39 des WÜD wiederhole und kein Tatbestand aufgezeigt werden könne, der bei einer nur "entsprechenden" Anwendung anders geregelt werde als bei einer direkten Anwendung der Konvention. Damit stelle sich die lediglich "entsprechende" Anwendung der Wiener Konvention als inhaltsleere Fiktion heraus und entziehe damit zugleich der Argumentation die rechtliche Grundlage, die in Punkt 4 des Protokolls den eindeutigen Beweis dafür sieht, daß beide Staaten weiterhin vom Nichtbestehen diplomatischer Beziehungen ausgehen. Im einzelnen führen sie aus, daß die Bundesregierung schon vor Unterzeichnung des Protokolls durch das "Gesetz über die Gewährung von Erleichterungen, Vorrechten und Befreiungen an die Ständige Vertretung der Deutschen Demokratischen Republik vom 16. November 1973[1] ermächtigt worden sei, unter Voraussetzung der Gegenseitigkeit durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates der Ständigen Vertretung der DDR und ihren Mitgliedern, den mit diesen im gemeinsamen Haushalt lebenden Familienangehörigen sowie ihren privaten Hausangestellten Erleichterungen, Vorrechte und Befreiungen bis zu dem Umfang zu gewähren, wie sie nach der Wiener Konvention und den sie konkretisierenden Gesetzen eingeräumt werden. In der Verordnung vom 24. April 1974 habe die Regierung nur folgende unerhebliche Änderungen oder Ergänzungen gegenüber der Wiener Konvention festgelegt:
Soweit die Wiener Konvention Verweisungen auf das innerstaatliche Recht des Empfangsstaates enthalte, würden diese im Sinne des geltenden innerstaatlichen Rechts der Bundesrepublik ausgefüllt, z.B. Steuerbefreiungen nach Art. 23 WÜD in § 3 der VO.

---

[1] BGBl 1973 I, S. 1673 f

Wo die Konvention Regelungsmöglichkeiten vorsehe, die Vertragsstaaten bei der Aufnahme von Beziehungen konkret vereinbaren können oder die der Zustimmung des Empfangsstaates bedürfen, würden diese im Sinne der zusätzlichen Vereinbarungen in den Protokollvermerken geregelt, so das Errichten und Betreiben von Funksendeanlagen in Art. 27 I WÜD und Punkt 3 der Protokollvermerke, § 5 der VO. Außerdem werde bei inhaltsgleicher Wiederholung der Regelungsinhalte der Wiener Konvention in der Verordnung die Gesetzestechnik nur leicht variiert. Die Wiener Konvention behandele zunächst die diplomatischen Erleichterungen, Vorrechte und Befreiungen und regele erst auf dieser Grundlage in Art. 37, inwieweit die bezeichneten Privilegien auch den mit der Mission verbundenen Nichtdiplomaten, z.B. Familienmitgliedern der Diplomaten, zustehen. Die Verordnung regele die Rechtsstellung der mit der Vertretung verbundenen Nicht-Diplomaten grundsätzlich bei jedem Privileg und jeder Immunität, z.B. in §§ 1o III, 11 IV und V, 14 III, 16 II und V. Eine Ausnahme bildeten nur die privaten Hausangestellten, die in § 17 der Verordnung gesetzestechnisch wie in Art. 37 IV der Wiener Konvention behandelt würden. Dies beruhe vermutlich auf dem Versuch, den Begriff des "Diplomaten", von dem die Wiener Konvention ausgehe, bei inhaltsgleichen Regelungen zu umgehen. Daher habe man auch der Verordnung eine neue Sprachregelung zugrundegelegt: "diplomatisch" im Sinn der Konvention werde zu "amtlich", "Mission" zu "Ständiger Vertretung", "Missionschef" zu "Leiter der Ständigen Vertretung", die "Mitglieder des Personals der Mission" im Sinn der Wiener Konvention würden zu "Mitglieder der Ständigen Vertretung" im Sinne der VO.

Wegen der absoluten Gleichheit der Funktionen jedoch entkräfte die Bundesregierung völkerrechtlich zugleich ihre Unterstellung, daß die Ständigen Vertretungen sachlich nicht diplomatische Missionen seien. Unter Verweis auf Larenz[1] begründen Blumenwitz und Gleich dies damit, daß

---

[1] Larenz, Methodenlehre, S. 243 ff

die entsprechende Anwendung eines Rechtssatzes auf einen bestimmten Sachverhalt, der bei direkter Anwendung nicht unter diesen Rechtssatz subsumierbar sei, ein gesetzestechnisches Mittel sei, um umständliche Wiederholungen zu vermeiden. Dadurch, daß die in Bezug genommenen Rechtssätze nur "entsprechend" anzuwenden seien, sollten unsachgemäße Gleichsetzungen vermieden und von der Sache her gebotene Differenzierungen ausgeschlossen werden. Die "entsprechende" Anwendung verlange demnach eine Vergleichung von zwei Tatbeständen, bei der nur diejenigen Elemente einander gleichgesetzt werden dürften, die jeweils im Sinnzusammenhang beider Tatbestände die gleiche Stelle einnähmen. Wo es an einer derartigen Entsprechung fehle, müsse die Anwendung unterbleiben. Die Besonderheit bei der innerstaatlichen Durchführung der in Punkt 4 des Protokolls übernommenen völkerrechtlichen Verpflichtung zur "entsprechenden" Anwendung der Wiener Konvention besteht nun darin, daß sachlich gebotene Differenzierungen zwischen einer "Ständigen Vertretung" und einer "Mission" in der Verordnung vom 24. April 1974 nicht zum Vorschein kämen. Damit sei nicht mehr erkenntlich, welche rechtliche Bedeutung der "entsprechenden" Anwendung der Wiener Konvention nach Punkt 4 des Protokolls zukomme und dies mache sie zugleich zu einer leeren Fiktion.
Bei ihrer Kritik übersehen Blumenwitz und Gleich, daß die Verordnung außer einer von der Wiener Konvention abweichenden Terminologie und Gesetzestechnik auch noch inhaltliche Unterschiede bei der Gewährung von Erleichterungen, Vorrechten und Befreiungen aufweist - wobei sie ohnehin allein diesen Bereich betrifft, nicht jedoch den Regelungsgehalt der Art. 1 - 19 und 4o ff der Konvention erfaßt und auch eine den Art. 22 II und 25 vergleichbare Regelung fehlt.
Gegenüber Art. 37 WÜD, der festlegt, inwieweit die zuvor behandelten diplomatischen Privilegien auch den mit der Mission verbundenen Nichtdiplomaten zustehen, variiert die Verordnung vom 24. 4. 74 nicht nur die Gesetzestechnik, indem sie die Rechtstellung aller Mitglieder der

Ständigen Vertretung - mit Ausnahme der privaten Hausangestellten - bei jedem Privileg und jeder Immunität regelt. Sie unterscheidet sich von Art. 37 WÜD auch inhaltlich, indem sie die in jedem Absatz dieser Bestimmung enthaltene Beschränkung wegläßt, nach der Angehörige des Empfangsstaates nicht die vereinbarten Befreiungen und Immunitäten genießen. Dies ist die Konsequenz des bundesdeutschen Standpunkts von der einheitlichen Staatsangehörigkeit aller Deutschen, die auf ihrer Zugehörigkeit zu einem gemeinsamen Staatsverband beruht und zu der das Bundesverfassungsgericht im Urteil zum Grundlagenvertrag ausgeführt hatte: "Art. 16 GG geht davon aus, daß die "deutsche Staatsangehörigkeit", die auch in Art. 116 Abs. I GG in Bezug genommen ist, zugleich die Staatsangehörigkeit der Bundesrepublik Deutschland ist. Deutscher Staatsangehöriger im Sinne des Grundgesetzes ist also nicht nur der Bürger der Bundesrepublik Deutschland."[1] In diesem Sinne hatte die Bundesregierung bereits in ihrer Begründung zum Entwurf eines Gesetzes über die Gewährung von Erleichterungen, Vorrechten und Befreiungen an die ständige Vertretung der Deutschen Demokratischen Republik vom 28. März 1973[2] erklärt, daß dieses Gesetz erforderlich sei, weil Befreiungstatbestände, wie sie für ausländische Angehörige diplomatischer Vertretungen in der Bundesrepublik bestehen, auf Angehörige der Ständigen Vertretung der DDR nicht angewendet werden könnten.

---

[1] Urteil, B V 5, S. 3o

[2] Dt.BT. 7. Wahlperiode 1972, Anlagen-Band 173, Drucks. 7/424

Daher findet sich auch in § 13 der VO, der die Befreiung der Mitglieder der Ständigen Vertretung sowie der zu ihrem Haushalt gehörenden Familienmitglieder von den Vorschriften über die soziale Sicherheit betrifft, nicht die in dem entsprechenden Art. 33 der Wiener Konvention enthaltene Bestimmung der Ziff. 2 lit.a, nach der diese Befreiung nicht für Angehörige des Empfangsstaats gilt. Vielmehr wird in § 18 Abs. I der VO umfassend festgelegt, daß die in den §§ 9 bis 17 genannten Vorrechte und Befreiungen den Personen nicht zustehen, die im Geltungsbereich dieser Verordnung ständig ansässig sind oder dort eine Erwerbstätigkeit außerhalb der Ständigen Vertretung ausüben.

Der bundesdeutsche Rechtsstandpunkt von der einheitlichen Staatsangehörigkeit aller Deutschen findet ebenfalls in § 15 der Verordnung seinen Niederschlag, in dem über die Regel des entsprechenden Art. 35 WÜD hinaus auch das dienstliche Hauspersonal von allen öffentlichen Dienstleistungen und Auflagen befreit wird. Damit ist sichergestellt, daß kein Mitglied der Ständigen Vertretung der bundesdeutschen Personalhoheit unterworfen wird, das nicht ständig in der Bundesrepublik Deutschland ansässig ist - obwohl es nach bundesdeutscher Auffassung dieselbe deutsche Staatsangehörigkeit wie Bundesbürger besitzt.[1]

Die Qualifizierung der DDR-Bürger als Deutsche und Nichtausländer im Sinne des Grundgesetzes drückt sich auch darin aus, daß die Verordnung vom 22. 4. 74 keine dem Art. 26 WÜD entsprechende Vorschrift umfaßt. Eine Gewährleistung der vollen Bewegungs- und Reisefreiheit an die Mitglieder der Ständigen Vertretung in der Verordnung ist nicht erforderlich, da - wie es das Bundesverfassungsgericht formuliert hat - die Bundesrepublik Deutschland jeden Bürger der Deutschen Demokratischen Republik, der in den Schutzbereich der Bundesrepublik und ihrer Verfassung gerät, gemäß Art. 116 Abs. I und 16 GG als Deutschen wie jeden Bürger der Bundesrepublik behandelt, der alle Garantien des Grundgesetzes genießt.[2]

---

[1] vgl. Mahnke, JIR 17 Bd., 1975, 36 (47)

[2] Urteil B V 5, S. 31

Da allen Deutschen Art. 11 Abs. I GG die Freizügigkeit innerhalb des Geltungsbereichs des Grundgesetzes gewährleistet und bei den Mitgliedern der Ständigen Vertretung der DDR eine Einschränkung dieses Rechts nach Art. 11 Abs. II GG nicht in Frage kommt, verzichtet die Verordnung konsequenterweise auf eine dem Art. 26 WÜD entsprechende Vorschrift.[1]

Der Standpunkt der Bundesrepublik, nach dem die DDR im Verhältnis zu ihr kein Ausland ist, sondern beide Staaten weiterhin zum Gesamtstaat "Deutsches Reich" gehören, findet schließlich darin ihren Ausdruck, daß in § 19 Abs. IV der Verordnung nicht wie im entsprechenden Art. 39 Abs. IV WÜD von "im Inland erworbene Vermögensgegenständen" die Rede ist, sondern von "Vermögensgegenständen, die in dem Geltungsbereich dieser Verordnung erworben worden sind." Es ist somit festzustellen, daß sich die Verordnung vom 22. 4. 74 im Gegensatz zur Ansicht von Blumenwitz und Gleich nicht nur in ihrer Terminologie und Gesetzestechnik von der Wiener Konvention unterscheidet. Vielmehr bestehen auch Unterschiede im Regelungsgehalt, soweit dies wegen der bundesdeutschen Rechtsposition erforderlich ist, nach der Bundesrepublik und DDR füreinander nicht Ausland, sondern Teilstaaten eines Gesamtstaates und alle ihre Bürger Deutsche i.S.d. Art. 116 Abs. I und 16 GG sind.

---

[1] vgl. dazu die Reden der Abgeordneten Dr. Schmude und Reddemann bei der zweiten Beratung des Gesetzesentwurfs über die Gewährung von Erleichterungen, Vorrechten und Befreiungen an die Ständige Vertretung der DDR: Dt.BT., 7. Wahlperiode 1972, Band 83, S. 2356 ff (2358, 2372)

Die Verordnung macht die Vereinbarung der bloß "entsprechenden" Anwendung der Wiener Konvention über diplomatische Beziehungen auf die Ständigen Vertretungen von Bundesrepublik Deutschland und Deutscher Demokratischer Republik also nicht zur "inhaltsleeren Fiktion" und steht nicht im Widerspruch zur Ansicht der Bundesregierung, daß diese Vereinbarung die Einigung beider Parteien beinhalte, keine vollen diplomatischen Beziehungen aufzunehmen.
Denkbar wäre allenfalls, daß die Vertretungen allein durch die Gewährung von Vorrechten und Befreiungen in einem Umfang, wie er bei diplomatischen Missionen üblich ist, zu normalen Missionen geworden sind. Es ist deshalb noch zu untersuchen, ob es für die Qualifizierung der Ständigen Vertretungen als diplomatische Missionen oder " aliud " nicht überhaupt auf den tatsächlichen Umfang der eingeräumten Privilegien und Befugnisse anstatt auf die Frage ihrer mittelbaren oder unmittelbaren Herleitung aus der Wiener Konvention ankommt.[1]
Die Bundesregierung war in der Begründung ihres Gesetzentwurfs über die Gewährung von Erleichterungen, Vorrechten und Befreiungen an die ständige Vertretung der DDR[2] davon ausgegangen, daß die sachgemäße Wahrnehmung der den Ständigen Vertretungen obliegenden Aufgaben die Einräumung von Privilegien erfordere, wie sie im zwischenstaatlichen Verkehr üblich sind.

---

[1] dahingehende Bedenken äußert Schmidt-Jortzig, S. 1552

[2] Dt.BT., 7. Wahlperiode 1972, Anlagen-Band 173, Drucks. 7/424

Der Bundesminister für innerdeutsche Beziehungen Franke führte bei der parlamentarischen Beratung des Gesetzes am 14. 6. 1973 ergänzend aus[1], daß die ständige Vertretung der Bundesrepublik in Ost-Berlin arbeitsfähig gemacht werden müsse und sie daher Vorrechte und Befreiungen von Rechtsvorschriften der DDR brauche. Nach dem Grundsatz der Gegenseitigkeit müßten für die Vertretung der Deutschen Demokratischen Republik in der Bundesrepublik die gleichen Arbeitsvorraussetzungen geschaffen werden.
Da mit der DDR nicht die Aufnahme diplomatischer Beziehungen vereinbart worden sei und nach Art. 8 des Grundlagenvertrages keine Botschafter, sondern ständige Vertreter ausgetauscht würden, könnte das Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen nicht angewendet werden. Wenn die ständigen Vertretungen wirklich arbeitsfähig gemacht werden sollten, müßten aber die üblichen Erleichterungen, Vorrechte und Befreiungen gewährt werden. Die Rechtsgrundlage müßte erst neu geschaffen werden, doch die Rechtsfolgen, die inhaltlich von dem bestimmt würden, was zu einer sachgerechten Arbeit erforderlich sei, müßten die im zwischenstaatlichen Verkehr üblichen sein. Sonst könnten die Vertretungen nicht effektiv arbeiten. Die Koalitionsfraktionen von SPD und FDP unterstützten den Gesetzentwurf, weil die Schaffung einer besonderen Rechtsgrundlage für die Privilegien der ostdeutschen Vertretung die Besonderheit der innerdeutschen Beziehungen verdeutliche und die Auffassung bekräftige, daß beide deutsche Staaten füreinander nicht Ausland seien.[2]

---

[1] Dt.BT. 7. Wahlperiode 1972, Band 83, S. 2358 f

[2] vgl. die Reden der Abg. Dr. Schmude, Höhmann, Hoppe und Wischnewski - Dt.BT. 7. Wahlperiode 1972, Band 83, S. 2356, 2366 f, 237o f

-Die CDU/CSU-Opposition schloß sich der Stellungnahme des Bundesrates zum Gesetzentwurf vom 23. 3. 1973[1] an, nach der es für notwendig gehalten wurde, an Stelle der generellen Verweisung auf die Wiener Konvention lediglich deren Bestimmungen über Erleichterungen, Vorrechte und Befreiungen einzeln im Gesetz aufzuzählen.[2] Dieser andere gesetzestechnische Lösungsvorschlag enthielt jedoch keine sachlichen Unterschiede, es wurden vielmehr alle für diplomatische Missionen geltenden Privilegien vorgesehen.[3]
Die Bundesregierung und das gesamte Parlament gingen also davon aus, daß die Gewährung von Vorrechten und Befreiungen an die Ständige Vertretung der Deutschen Demokratischen Republik und ihre Mitglieder in einem Umfang, wie er bei diplomatischen Missionen üblich ist, sachlich notwendig und nicht geeignet sei, die Position zu entkräften, nach der es sich bei den Ständigen Vertretungen um keine diplomatischen Missionen handele.
Tatsächlich ist es im völkerrechtlichen Verkehr normal, Vertretern (noch) nicht de jure anerkannter Staaten und Regierungen dieselben Privilegien wie den Diplomaten solcher Länder einzuräumen, mit denen uneingeschränkte völkerrechtliche Beziehungen bestehen. Als Beispiel aus der Staatenpraxis, wie sie bereits in diesem Kapitel unter a) dargestellt wurde, kann hier nochmals auf das Verhalten der Vereinigten Staaten gegenüber den "agents" der noch nicht de jure anerkannten Staaten Südamerikas, die sich von Spanien gelöst hatten, verwiesen werden.

---

[1] Dt.BT., 7. Wahlperiode 1972, Anlagen-Band 173, Drucks. 7/424

[2] vgl. die Rede des Abg. Dr. Abelein - Dt.BT., 7. Wahlperiode 1972, Band 83, S. 2361 f

[3] vgl. die Kritik der Koalitionsabgeordneten Hoppe und Wischnewski - Dt.BT., 7. Wahlperiode 1972, Band 83, S. 2366 f und 2370 f

Der amerikanische Außenminister Adams erklärte dazu, daß die noch nicht als souverän und unabhängig anerkannten Staaten nicht den Vorzug ordentlicher Gesandter haben könnten. Die Ungleichheit dürfe jedoch, soweit irgendwie praktikabel, beseitigt werden. Daher würden ihre Vertreter wie ordentliche Gesandte angehört und mit diesen gleichbehandelt.[1]

Ähnlich äußerte sich Außenminister Seward, als er 1863 den diplomatischen Vertreter der neuen venezuelanischen Regierung Falcon unterrichtete, daß diese Regierung noch nicht ausreichend genug konsolidiert erscheine, um seinem Ersuchen nach Überreichen des Beglaubigungsschreibens entsprechen zu können. Er fügte jedoch hinzu, daß ihm alle zum offiziellen Charakter gehörigen Privilegien und Immunitäten eingeräumt würden, die gewöhnlich diplomatischen Vertretern zuständen.[2]

Genauso war die Lage, als es 1937 zwischen Großbritannien und der Franco-Regierung zu einem Abkommen über den Austausch von "agents" und "subagents" kam. Sie sollten kommerzielle, industrielle und finanzielle Interessen schützen und im wesentlichen die Aufgaben von Konsuln wahrnehmen. 1938 wurden ihnen gewisse gegenseitige Privilegien zugestanden "of a kind which are commonly enjoyed by diplomatic officials in order to facilitate the discharge of their duties." Die britische Regierung stellte dabei klar, daß solche Vergünstigungen gleichwohl keinen diplomatischen Status der Betroffenen zur Folge hätten.[3]

---

[1] Moore, S. 2o7

[2] Moore, S. 236

[3] Lauterpacht, Recognition In International Law, S. 39o

Demnach widerspricht auch die Tatsache, daß den Ständigen Vertretungen Privilegien im Umfang von diplomatischen Missionen zustehen, nicht der Feststellung, nach der die Vereinbarung der lediglich "entsprechenden Anwendung" der Wiener Konvention das Einverständnis beider Parteien beweist, keine vollen diplomatischen Beziehungen aufzunehmen. Nach Auffassung beider deutscher Staaten sollen den Ständigen Vertretungen mithin diplomatische Privilegien zukommen, sie also de facto diplomatischen Missionen gleichgestellt werden. Sie stellen jedoch fest, daß das Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen in Hinsicht auf ihre "Ständigen Vertretungen" eine Lücke enthält und vereinbaren mit Rücksicht auf den Sondercharakter ihrer zwischenstaatlichen Beziehungen eine "entsprechende Anwendung" dieser Konvention.[1]

3. Kapitel:
Die Schutzpflicht für alle Deutschen:

Bei der Errichtung der Ständigen Vertretungen war außer dem zuvor behandelten Verbot des Bundesverfassungsgerichts, die DDR uneingeschränkt völkerrechtlich anzuerkennen, der Umfang der im Urteil zum Grundlagenvertrag statuierten Schutzpflicht für alle Deutschen von Bedeutung.
Das Gericht hatte festgestellt, daß nach Art. 16 und 116 Abs. I GG "deutscher Staatsangehöriger" auch der Bürger der DDR und die "deutsche Staatsangehörigkeit" zugleich die Staatsangehörigkeit der Bundesrepublik Deutschland sei. Der Status aller Deutschen im Sinne des Grundgesetzes dürfe durch keine Maßnahme, die der Bundesrepublik Deutschland zuzurechnen sei, gemindert oder verkürzt werden.

---

[1] ähnlich Albrecht Weber, S. 345; Wilke, S. 257 f

Das folge aus der mit dem Status des Staatsangehörigen verbundenen Schutzpflicht des Heimatstaates. Dazu gehöre insbesondere, daß ein Deutscher, wann immer er in den Schutzbereich der staatlichen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland gelange - solange er nicht darauf verzichte - einen Anspruch darauf habe, nach dem Recht der Bundesrepublik Deutschland vor deren Gerichten sein Recht zu suchen. ..... Weiter habe die Bundesrepublik Deutschland jeden Bürger der Deutschen Demokratischen Republik, der in den Schutzbereich der Bundesrepublik und ihrer Verfassung gerate, gem. Art. 116 Abs. I und 16 GG als Deutschen wie jeden Bürger der Bundesrepublik zu behandeln.[1]
Diese Ausführungen des Gerichts legen den Gedanken nahe, auch die bundesdeutsche Vertretung in Ost-Berlin gehöre "zum Schutzbereich der Bundesrepublik Deutschland" und die Bundesrepublik müsse daher mit ihrer Vertretung in der DDR "ihrer grundgesetzlichen Schutzpflicht für die Grundrechte aller Deutschen im Sinne des Grundgesetzes auch gegenüber den Deutschen in der DDR und in Ost-Berlin" nachkommen, wie es der Abg. Dr. Wagner (CDU/CSU) in einer entsprechenden Frage an Staatssekretär Gaus formulierte.[2]
Diese Rechtsansicht Dr. Wagners machten sich auch seine Fraktionskollegen Niegel, der in einer weiteren Frage zur Vereinbarung über die Errichtung der Ständigen Vertretungen wissen wollte, ob denn "die für die Tätigkeit unserer Vertretung in Ost-Berlin entscheidenden Fragen im Hinblick auf die Fürsorgepflicht auch für die Deutschen in der DDR in keiner Weise geregelt worden" seien, und Dr. Czaja zueigen, der ergänzend fragte:"... die Bundesregierung und

---

[1] Urteil B V 5, S. 3o f

[2] Dt.BT., 7. Wahlperiode 1972, 91. Sitzung, v. 28. 3. 1974, S. 6lo4

die Organe der Bundesrepublik Deutschland haben die grundgesetzliche Pflicht, allen deutschen Staatsangehörigen, die sich in den Schutzbereich der Bundesrepublik Deutschland begeben, Hilfe und wirksame Unterstützung zu geben. Was werden sie tun, wenn sie sich in den Schutzbereich der Vertretung der Bundesrepublik Deutschland in Ost-Berlin begeben?"[1]

Staatssekretär Gaus äußerte zu dieser Problematik[2]: "Die Bundesregierung hat stets deutlich gemacht, daß sie mit der Politik der Entspannung das politische System kommunistischer Staaten nicht ändern kann. Dies gilt ganz gewiß auch für unser Verhältnis zur DDR. Die Verhandlungen hatten nicht das Ergebnis, daß die DDR unser Recht auf Freizügigkeit übernommen hat. Unsere Vertretung in der DDR wird nur in der Weise arbeiten können, wie das die Botschafter der Bundesrepublik in Ostblockländern tun, d.h. sie wird die Interessen der Deutschen vertreten, die in der Bundesrepublik und West-Berlin wohnen ....."

Diese und seine weiteren Ausführungen - Dr. Czajas Zusatzfrage hielt er entgegen: "Ich halte es für nicht mit meinem Amtseid vereinbar, daß ich darauf hier antworte " - erscheinen jedoch kaum geeignet, den Rechtsstandpunkt und die daraus resultierenden Bedenken der Fragesteller zu widerlegen. Blumenwitz[3] hält es wegen der im modernen Recht diplomatischer Vertretungen vorherrschenden Funktionstheorie im Gegensatz zu der früher vertretenen Theorie von der Exterritorialität für zweifelhaft, ob die Ständige Vertretung der Bundesrepublik in der DDR als "Schutzbereich der staatlichen Ordnung der Bundesrepublik" bezeichnet werden kann.

---

[1] Dt.BT., a.a.O., S. 6105

[2] Dt.BT., a.a.O., S. 6104

[3] Blumenwitz, S. 24 ff

Er fügt aber hinzu, das Verfassungsgericht habe weiter festgestellt, daß jede Verkürzung des verfassungsgerichtlichen Schutzes, den das Grundgesetz gewährt, durch den Vertrag oder eine Vereinbarung zur Ausfüllung des Vertrages grundgesetzwidrig wäre [1] und die herrschende Lehre davon ausgehe, daß die Pflicht, allen Deutschen diplomatischen Schutz zu gewähren, kraft ungeschriebenen Verfassungsrechts bestehe. Außerdem habe das Bundesverfassungsgericht zur völkerrechtlichen Befugnis der der Bundesregierung aufgegebenen Pflicht, allen Deutschen im Sinne der Art. 116 Abs. I GG Schutz und Fürsorge angedeihen zu lassen, geäußert: "Sie ist nach wie vor befugt, innerhalb des Geltungsbereiches des Grundgesetzes, durch alle ihre diplomatischen Vertretungen und in allen internationalen Gremien, deren Mitglied sie ist, ihre Stimme zu erheben, ihren Einfluß geltend zu machen und einzutreten für die Interessen der deutschen Nation, zum Schutz der Deutschen im Sinne des Art. 116 Abs. I GG und Hilfe zu leisten auch jedem Einzelnen von ihnen, der sich an eine Dienststelle der Bundesrepublik Deutschland wendet mit der Bitte um wirksame Unterstützung in der Verteidigung seiner Rechte, insbesondere seiner Grundrechte. Hier gibt es für die Bundesrepublik Deutschland auch künftig keinen rechtlichen Unterschied zwischen den Bürgern der Bundesrepublik Deutschland und "den anderen Deutschen!" [2]

---

[1] vgl. Urteil, B V 5, S. 31

[2] Urteil B V 7, S. 31 f, Hervorhebung v. Verf.

Die DDR habe jedoch innerstaatlich alle Vorkehrungen getroffen, damit Kontakte zwischen deutschen Staatsangehörigen in der DDR und der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik unterbunden werden könnten. Die "Verordnung über den Verkehr mit diplomatischen Missionen und anderen Vertretungen ausländischer Staaten in der Deutschen Demokratischen Republik" vom 2. Mai 1963[1] verbiete allen deutschen Staatsangehörigen im Sinne des Grundgesetzes / Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetzes, die die DDR als ihre Bürger in Anspruch nehme, den Verkehr mit der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik in der DDR[2]. Unter den Begriff Verkehr falle hierbei nach § 2 der VO jeder Brief, jeder Besuch, jede Besprechung. Die DDR werde jede Kontaktaufnahme zwischen deutschen Staatsangehörigen aus der DDR und der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik unter Hinweis auf die entsprechend anzuwendenden Art. 3 Abs. I lit.b und Art. 41 der Wiener Konvention als völkerrechtswidrig ansehen. Nach den genannten Bestimmungen sei nämlich die Ausübung des diplomatischen Schutzes nur in den "völkerrechtlich zulässigen Grenzen" möglich bzw. hätten die Missionsangehörigen "die Gesetze und anderen Rechtsvorschriften des Empfangsstaates zu beachten."[3]

---

[1] GBl der DDR 1963 II, S. 27o f

[2] hierauf hatte schon der Abg. Dr. Wagner in seiner Anfrage hingewiesen - Dt.BT., a.a.O., S. 6lo4

[3] Eine Ausweiskontrolle aller Besucher der Bonner Vertretung in Ost-Berlin durch Volkspolizisten und Zurückweisung all derer, die sich als Deutsche aus der DDR oder Ost-Berlin auswiesen, erfolgte am Dienstag, dem 11. 1. 77 und am nächsten Tag. Dabei beriefen sich die Polizisten gegenüber den Besuchern auf die VO vom 2. Mai 1963 - vgl. FAZ vom Mittwoch, 12. 1. 77, S. 1 und vom Donnerstag, 13. 1. 77, S. 1 f. In den folgenden Tagen wurden zwar keine Besucher am Betreten der Vertretung gehindert, wohl aber nach deren Verlassen einer Ausweiskontrolle unterzogen. Die DDR erklärte, entsprechend der Wiener Konvention über diplomatische Beziehungen habe die Vertretung der Bundesrepublik nur die Interessen der Bürger der BRD wahrzunehmen.

Blumenwitz hält es demnach zwar nicht für vertretbar, die Ständige Vertretung in Ost-Berlin zum "Schutzbereich der Bundesrepublik Deutschland" im Sinne des Urteils zum Grundlagenvertrag zu zählen, innerhalb dessen DDR-Bürger wie Bewohner der Bundesrepublik zu behandeln sind. Er glaubt jedoch, daß die Bundesregierung mit dem Austausch der Ständigen Vertretungen ohne Vereinbarung eines Rechts auch zur Interessenvertretung von DDR-Deutschen und in Kenntnis der DDR-VO vom 2. Mai 1963, nach deren § 5 der Verkehr von Bürgern der DDR mit Missionen und ähnlichen Vertretungen nur über das DDR-Ministerium für auswärtige Angelegenheiten erfolgen darf, das (ungeschriebene) grundgesetzliche Recht der Deutschen in der DDR auf diplomatischen Schutz durch die Bundesrepublik verletzt habe.
So zutreffend und daher auch nicht ergänzungsbedürftig seine erste Annahme ist, so unrichtig ist die zweite. Blumenwitz übersieht, daß die Bundesrepublik nicht mit der bei Vereinbarung des Protokolls erfolgten Hinnahme der VO vom 2. Mai 1963 darauf verzichtet hat, die Bewohner der DDR innerhalb ihres Staates bei der Durchsetzung der ihnen nach dem Grundgesetz der Bundesrepublik zustehenden Grundrechte zu unterstützen. Zum einen betrifft diese VO gar nicht die Vertretungen anderer Staaten in der Deutschen Demokratischen Republik, sondern sie spricht lediglich für die Bürger der DDR Ge- und Verbote aus. Zum anderen war es bundesdeutschen Organen bereits nach Art. 6 des Grundlagenvertrages verwehrt, Bewohnern der DDR gegenüber ihrem Staat innerstaatlichen Beistand zu leisten:

Fortsetzung von Seite 13o Fußnote 3:

Im übrigen sehe der Art. 41 der Wiener Konvention ausdrücklich vor, daß alle bevorrechtigten Personen verpflichtet seien, die Gesetze und Rechtsvorschriften des Empfangsstaates zu beachten. Sie seien auch verpflichtet, sich nicht in dessen innere Angelegenheiten einzumischen. - vgl. FAZ vom Freitag, 14. 1. 77, S. 1 f. Diese Vorwürfe wurden in einem Aide memoire wiederholt, später stellte die DDR die Behinderungen der Bonner Vertretung jedoch ein - vgl. FAZ vom Samstag, dem 29. 1. 77, S. 3

Nach dieser Bestimmung, die das Bundesverfassungsgericht für mit dem Grundgesetz vereinbar hielt, gehen nämlich beide Seiten "von dem Grundsatz aus, daß die Hoheitsgewalt jedes der beiden Staaten sich auf sein Staatsgebiet beschränkt" und sie "die Unabhängigkeit und Selbstständigkeit jedes der beiden Staaten in seinen inneren und äußeren Angelegenheiten" respektieren.
Es ist außerdem ein geradezu absurder Gedanke, eine "Mission" könne auch den Bürgern des Empfangsstaates "diplomatischen Schutz" gewähren. Selbst wenn dieselbe Person die Staatsangehörigkeit des Entsende- und Empfangsstaates besitzt, konnte nach dem bis zum Ende des Zweiten Weltkrieges allgemein anerkannten Völkergewohnheitsrecht der eine Heimatstaat ihre Interessen jedenfalls nicht gegenüber dem anderen Heimatstaat schützen. Auch nach dem Zweiten Weltkrieg wurde in einigen Entscheidungen US-Italienischer Vergleichskommissionen in Anlehnung an die Regeln der Interessenvertretung von Doppelstaatlern gegenüber dritten Staaten lediglich zugelassen, daß solche Personen von dem Staat, zu dem sie in engerer Verbindung stehen (sog. "effektive Staatsangehörigkeit") ebenfalls gegenüber dem zweiten Heimatstaat geschützt werden können.[1]

Auch in den innerdeutschen Beziehungen, wie sie das Bundesverfassungsgericht sieht, kann nichts anderes gelten. Wenn das Gericht vom Fortbestand des Gesamtstaates "Deutsches Reich" mit "einer deutschen Staatsangehörigkeit" ausgeht, der sich aus den beiden "Teilstaaten Deutsche Demokratische Republik und Bundesrepublik Deutschland" zusammensetzt, wobei die "Staatsangehörigkeit der Bundesrepublik zugleich die deutsche" ist, kann sich daraus zwar eine Pflicht bundesdeutscher Missionen zur Ausübung diplomatischen Schutzes von DDR-Bürgern gegenüber ausländischen Staaten ergeben.

---

[1] vgl. Seidl-Hohenveldern, Völkerrecht, S. 2o9 f Rdn. 992 ff

Uneinsichtig ist aber, wieso deshalb auch eine Pflicht zur Ausübung diplomatischen Schutzes zugunsten der Bürger des einen Teilstaates DDR gegenüber diesem durch den anderen Teilstaat Bundesrepublik bestehen könnte und sollte. Gerade diese Unterscheidung wird auch - was Blumenwitz verkennt - im Urteil zum Grundlagenvertrag selbst deutlich getroffen. Das Bundesverfassungsgericht spricht ausdrücklich davon, daß die Bundesregierung nach wie vor befugt sei, durch alle ihre diplomatischen Vertretungen für die Interessen aller Deutschen im Sinne des Art. 116 Abs. I GG einzutreten.[1]

Die Ständigen Vertretungen jedoch wollte das Gericht streng vom bundesdeutschen diplomatischen Dienst unterschieden wissen, wie im 1. Kapitel erarbeitet wurde. Eine Pflicht zur Interessenvertretung von DDR-Bürgern - sofern diese das überhaupt wünschen - bestimmt es also lediglich für diplomatische Missionen, nicht jedoch für die Ständige Vertretung der Bundesrepublik in der Deutschen Demokratischen Republik. Es ist daher festzustellen, daß die Bundesrepublik mit ihrer Vertretung in der DDR ihrer Fürsorgepflicht für die Deutschen der DDR nur im Rahmen des politisch Möglichen nachkommen muß, diese Vertretung jedoch nicht zu den Auslandsmissionen gehört, bei denen sie auf die - soweit erwünschte - Interessenvertretung auch von DDR-Bürgern rechtlich nicht verzichten darf. Insofern bestehen keine Bedenken, daß mit der Errichtung der Ständigen Vertretungen nicht der "Schutzpflicht" der Bundesrepublik für alle Deutschen Rechnung getragen wurde.

---

[1] vgl. oben S. 129

4. Kapitel:
Die Einbeziehung Berlins:

Eine letzte bei der Errichtung der Ständigen Vertretungen zu beachtende Forderung hat das Bundesverfassungsgericht im Hinblick auf die nach seiner Auffassung unveränderte Rechtslage Berlins, wie sie seit je von allen Organen der Bundesrepublik unter Berufung auf das Grundgesetz vertreten worden ist,[1] aufgestellt. Das Gericht bezeichnet Berlin erneut als ein Land der Bundesrepublik Deutschland, dessen Status nur gemindert und belastet sei durch den sogenannten Vorbehalt der Gouverneure der Westmächte.[2]
Das Grundgesetz verpflichte auch für die Zukunft alle Verfassungsorgane, diese Rechtsposition ohne Einschränkung geltend zu machen und dafür einzutreten. Für die Folgevereinbarungen zum Grundlagenvertrag führt es dazu aus:[3]
"Das Einvernehmen in Absatz 1 der Erklärungen, wonach die Ausdehnung von Abkommen und Regelungen, die im Zusatzprotokoll zu Art. 7 vorgesehen sind, in Übereinstimmung mit dem Viermächte-Abkommen vom 3. September 1971 auf Berlin (West) im jeweiligen Fall vereinbart werden kann,[4] schränkt in keiner Weise die grundgesetzliche Pflicht der für die Bundesrepublik Deutschland handelnden Organe ein, bei jedem Abkommen und bei jeder Vereinbarung mit der Deutschen Demokratischen Republik, die ihrem Inhalt nach auf das Land Berlin und seine Bürger ausgedehnt werden können, auf der Ausdehnung auf Berlin zu bestehen und nur abzuschließen, wenn der Rechtsstand Berlins und seiner Bürger gegenüber dem für den Geltungsbereich des Grundgesetzes geltenden Rechtsstand, vorbehaltlich des für Berlin geltenden alliierten Vorbehalts und "in Übereinstimmung mit dem Viermächte-Abkommen vom 3. September 1971" nicht verkürzt wird.

---

[1] Urteil B V 8, S. 32

[2] Urteil B III 1, S. 17; über das Verhältnis dieses verfassungsrechtlichen Status von Berlin zu den allierten Vorbehaltsrechten, insbesondere dem Viermächte-Abkommen vom 3. 9. 1971 vgl. Mahnke, DA 6. Jg. (1973), 1163 (1174)

[3] siehe Rdn. 1

[4] so die "Erklärung beider Seiten bei Unterzeichnung des Protokolls über die Ausdehnung von Abkommen und Regelungen auf Berlin (West)" - BGBl 1973 II, S. 429

Entsprechendes gilt für die Vereinbarung in Abs. 2, wonach die ständige Vertretung der Bundesrepublik Deutschland in der Deutschen Demokratischen Republik die "Interessen" von Berlin (West) vertreten wird."[1]
Das Bundesverfassungsgericht wollte demnach erreichen, daß Folgevereinbarungen zum Grundlagenvertrag nur unter der Voraussetzung einer Einbeziehung West-Berlins abgeschlossen werden können, soweit eine solche Ausdehnung überhaupt im Einklang mit den alliierten Vorbehaltsrechten und mit dem Viermächte-Abkommen vom 3. September 1971 möglich ist.[2] Auch bei der Errichtung der Ständigen Vertretungen mußte eine Interessenvertretung (West-)Berlins durch die Vertretung der Bundesrepublik gewährleistet sein, soweit dies mit dem Viermächteabkommen vereinbar ist. Es durfte also kein Minus gegenüber der Absichtserklärungen beider Staaten in diesem Punkte bei Unterzeichnung des Grundlagenvertrages vereinbart werden. Dieser Anforderung ist die Bundesregierung gerecht geworden, indem in Punkt 5 Abs. II der Protokollvermerke vom 14. 3. 1974[3] die Absichtserklärung wörtlich wiederholt wird:
"Die Ständige Vertretung der Bundesrepublik Deutschland in der Deutschen Demokratischen Republik wird in Übereinstimmung mit dem Viermächteabkommen vom 3. September 1971 die Interessen von Berlin (West) vertreten."
Blumenwitz[4] meint, durch die Regelung der Berlin-Frage in den Vermerken habe die DDR erreicht, daß die Interessenvertretung West-Berlins als ein technisches Anhängsel der Gesamtregelung erscheine.

---

[1] Urteil B V 8, S. 32 f

[2] vgl. dazu Mahnke, a.a.O., S. 1175

[3] BGBl 1974 II, S. 934

[4] Blumenwitz, S. 15

Sie unterstreiche damit ihre Interpretation des in der Regelung angesprochenen Vier-Mächte-Abkommens vom 3. September 1971, wonach zwischen der "selbständigen politischen Einheit Westberlin " und der Bundesrepublik keine Bande, sondern nur technische Verbindungen bestehen dürfen. Diese Ansicht erscheint nicht gerade zwingend geboten, zumal der modus procedendi auch als Ergebnis des bundesdeutschen Standpunkts betrachtet werden kann, nach dem West-Berlin Land der Bundesrepublik Deutschland mit Sonderstatus und es daher ganz normale Aufgabe der Bundesrepublik ist, auch die Interessen West-Berlins zu vertreten, soweit dies trotz der alliierten Vorbehaltsrechte und nach dem Viermächte-Abkommen möglich ist.
Unabhängig von dieser Frage steht jedenfalls fest, daß bei der Errichtung der Ständigen Vertretungen auch eine dem Urteil zum Grundlagenvertrag entsprechende Einbeziehung West-Berlins und seiner Bürger erfolgt ist.[1]

---

[1] ebenso Albrecht Weber, S. 348 f unter Hinweis auf Art. 31 Abs. I lit.a der Wiener Vertragsrechtskonvention

Schlußbetrachtung:

Bei der Errichtung der Ständigen Vertretungen mußte nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 6. Juni 1973 eine konkludente uneingeschränkte völkerrechtliche Anerkennung der Deutschen Demokratischen Republik vermieden werden, da das Gericht für die Organe der Bundesrepublik Deutschland das Beharren auf der Rechtsposition von der Fortexistenz des Deutschen Reiches als Gesamtstaat, zu dem Bundesrepublik und DDR als Teilstaaten gehören, verbindlich festgelegt hat.
Die Akkreditierung der Leiter der Ständigen Vertretungen beim jeweiligen Staatsoberhaupt bewirkt keinen unwiderleglichen Rechtsschein einer solchen verbotenen De jure-Anerkennung der DDR.
Die im Protokoll vom 14. 3. 1974 vereinbarte besondere amtliche Bezeichnung der Vertretungen und ihrer Leiter sowie die Zuordnung der Vertretung der Deutschen Demokratischen Republik zum Bundeskanzleramt können vielmehr mit Rücksicht auf die Entstehungsgeschichte der einschlägigen Bestimmungen des Wiener Übereinkommens über diplomatische Beziehungen als Indiz für die von der Bundesrepublik behaupteten "besonderen Beziehungen" beider deutscher Staaten gewertet werden. Sie lassen wenigstens nicht die wiederholte Feststellung der Bundesregierung, eine volle völkerrechtliche Anerkennung der DDR könne nicht in Betracht kommen, als venire contra factum proprium erscheinen.
Die Einigung über die nur "entsprechende" Anwendung des Wiener Übereinkommens über diplomatische Beziehungen umfaßt darüberhinaus das unwiderlegliche Einvernehmen über die Aufnahme nur quasi-diplomatischer Beziehungen. Damit steht nicht nur fest, daß keine volle völkerrechtliche Anerkennung der Deutschen Demokratischen Republik durch die Bundesrepublik Deutschland erfolgt ist, sondern auch, daß beide deutschen Staaten zumindest in Teilbereichen ihrer Beziehungen das allgemeine Völkerrecht für nicht anwendbar halten und spezifische Beziehungen durch gesonder-

tes Vertragsrecht geschaffen haben.[1] Zwar mag es für die Bundesrepublik Deutschland gegenüber dritten Staaten schwierig sein, ihre Vorbehalte und Differenzierungen bei der Gestaltung ihrer Beziehungen zur Deutschen Demokratischen Republik einschließlich der gegenseitigen Vertretungen verständlich zu machen.[2] Die Errichtung der Ständigen Vertretungen bedeutet für die Bundesrepublik jedoch eine Untermauerung ihrer These vom besonderen Verhältnis der beiden deutschen Staaten zueinander, das auf ihrer Zugehörigkeit zum fortexistierenden Gesamtstaat "Deutsches Reich" beruhe. Da das Protokoll vom 14. 3. 1974 als Folgevereinbarung des Grundlagenvertrages auch für dessen Auslegung von besonderer Bedeutung ist, können zudem die "gutnachbarlichen Beziehungen" des Art. 1 GV unter dem Aspekt der teilweise nur analogen Anwendung allgemeinen Völkerrechts interpretiert werden.[3]
Der Austausch der Ständigen Vertretungen berührte nicht die vom Bundesverfassungsgericht statuierte Schutzpflicht der Bundesrepublik Deutschland für alle Deutschen i.S.d. Grundgesetzes. Mit der Vereinbarung einer Interessenvertretung West-Berlins durch die Vertretung der Bundesrepublik schließlich ist die Bundesregierung bei der Errichtung der Ständigen Vertretungen allen dafür vom Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 31. 7. 1973 aufgestellten Anforderungen gerecht geworden.

---

[1] Cramer, Vertreter in Deutschland, DA 7. Jg. (1974), 338 (339)

[2] Diese Bedenken äußert Krakau, Inwieweit ist die DDR heute von der Bundesrepublik anerkannt?, S. 137

[3] Wilke, S. 262 unter Hinweis auf Art. 31 Abs. III lit.a und b der Wiener Konvention über das Recht der Verträge

Literaturverzeichnis:

anonym — Zur Verfassungsmäßigkeit eines "Staatsvertrages" zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR, in: DA 4.Jg. (1971), S. 17 ff

Arndt, Adolf — Der deutsche Staat als Rechtsproblem, Berlin 1960

Autorenkollektiv — Völkerrecht, Lehrbuch, Teil I, Herausgegeben von der Arbeitsgemeinschaft für Völkerrecht beim Institut für Internationale Beziehungen an der Akademie für Staats- und Rechtswissenschaft der DDR, Berlin 1973 zit.: DDR-Völkerrechtslehrbuch

Bender, Bernd — Inhalt und Grenzen des Gebots der verfassungskonformen Gesetzesauslegung, in: MDR 1959, S. 441 ff zit.: Bender

Berber, Friedrich — Lehrbuch des Völkerrechts, I. Band, Allgemeines Friedensrecht, München/Berlin 1960

ders. — Völkerrechtliche Verträge, Textausgabe, München 1973

Bernhardt, Rudolf — Völkerrechtliche Bemerkungen zum Grundvertragsurteil des Bundesverfassungsgerichts, in: Recht im Dienst des Friedens, Festschrift für Eberhard Menzel, Berlin 1975, S. 109 ff

ders. — Verfassungsrecht und internationale Lagen, in: DÖV 1977, S. 457 ff

Bleckmann, Albert — Grundgesetz und Völkerrecht, Berlin 1975 zit.: Bleckmann

Blischtschenko/ Durdenewski — Das Diplomaten- und Konsularrecht, Berlin 1966

Blumenwitz, Dieter	Die Errichtung Ständiger Vertretungen im Lichte des Staats- und Völkerrechts, in: Völkerrecht und Außenpolitik, Band 22 Baden-Baden 1975 zit.: Blumenwitz
Boehmer, Gerhard	Der völkerrechtliche Vertrag im deutschen Recht, Köln/Berlin 1965 zit.: Boehmer
Bogs, Harald	Die verfassungskonforme Auslegung von Gesetzen, res publica, Band 15, Stuttgart/Köln/Mainz 1966 zit.: Bogs
Brox, Hans	Zur Zulässigkeit Der Erneuten Überprüfung Einer Norm Durch Das Bundesverfassungsgericht, in: Menschenwürde und freiheitliche Rechtsordnung, Festschrift für Willi Geiger, Tübingen 1974 S. 8o9 ff zit.: Brox
Bullert, Günther	Die Gesetzeskraft und die bindende Wirkung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts Diss. Kiel 1965 zit.: Bullert
Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, Herausgeber	Texte zur Deutschlandpolitik, Band V, Melsungen 197o zit.: Texte zur Deutschlandpolitik
Burmeister, Joachim	Die Verfassungsorientierung der Gesetzesauslegung, Verfassungskonforme Auslegung oder vertikale Normendurchdringung? Studien zum öffentlichen Recht und zur Verwaltungslehre, Band 4, Berlin/Frankfurt a. Main 1966 zit.: Burmeister, Die Verfassungsorientierung der Gesetzesauslegung

ders.	Das Bundesverfassungsgericht als Revisionsinstanz, in: DVBl 1969, S. 6o5 ff
Chen, Ti-Chiang	The International Law of Recognition, With Special Reference to Practise in Great Britain and the United States, London 1951 zit.: Chen
Cieslar/Hampel/Zeitler	Der Streit um den Grundvertrag, Eine Dokumentation, München/Wien 1973 zit.: Cieslar/Hampel/Zeitler
Cramer, Dettmar	Vertreter in Deutschland in: DA 7. Jg. (1974), S. 338 ff
Dahm, Georg	Völkerrecht, Band I, Stuttgart 1958
Denza, Eileen	Diplomatic Law, Commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations, Dobbs Ferry (New York), London (England) 1976 zit.: Denza
Dietlein, Max	Neuregelungen für die Verfassungsgerichtsbarkeit, in: DVBl 1971, S. 125 ff
Dirnecker, Rupert	Das Karlsruher Urteil über die Verfassungsmäßigkeit des Grundvertrages, in: Das Karlsruher Urteil über die Verfassungsmäßigkeit des Grundvertrages mit Kommentar; Reihe: Argumente, Dokumente, Materialien, Best.-Nr. 2o7, Herausgegeben von der CDU - Bundesgeschäftsstelle, Bonn 1973
Doehring/Ress	Die parlamentarische Zustimmungsbedürftigkeit von Verträgen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik, Völkerrecht und Außenpolitik, Band 1o, Frankfurt a. Main 1971

Dumon, Frédéric	La communauté franco-afro-malgache, Bruxelles 1960 zit.: Dumon
Eckardt	Die verfassungskonforme Gesetzesauslegung Berlin 1964 zit.: Eckardt
Ehmke, Horst	Prinzipien der Verfassungsinterpretation, in: VVDStRL 2o (1963), S. 53 ff
Ehrhardt, Carl A.	Das Diplomatische Korps bei der EWG in Brüssel in: Außenpolitik 1962, S. 659 ff
Eisner, Erich	Zur rechtlichen und politischen Bedeutung des Karlsruher Urteils zum Grundlagenvertrag, in: Bl.f.dt.u.int.Pol. 18. Jg. (1973), S. 947 ff
Eller, Horst	Die Bindung der Landesverfassungsgerichte an die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts und der anderen Landesverfassungsgerichte, Diss. Bonn 1963 zit.: Eller
Endemann, Wolfgang	Zur Bindungswirkung Von Entscheidungen Des Bundesverfassungsgerichts Im Verfassungsbeschwerdeverfahren, in: Festschrift Für Gebhard Müller, Tübingen 197o, S. 21 ff zit.: Endemann
Engelmann, Klaus	Prozeßgrundsätze im Verfassungsprozeßrecht, Berlin 1977
Erdmann, Ulrich	Nichtanerkannte Staaten und Regierungen, Formen und Grenzen internationaler Beziehungen, Göttingen 1966 zit.: Erdmann

Eschenburg, Theodor — Die deutsche Frage. Die Verfassungsprobleme der Wiedervereinigung, 2. Auflage, München 1960

Feuer, G. — Les Conférences Africaines Et L'Organisation De La Communauté Africano-Malgache D'Expression Francaise,
in: AFDI VII (1961), S. 762 ff
zit.: Feuer

Fiedler, Wilfried — Staats- und völkerrechtliche Probleme des Staatsuntergangs,
in: ZfP 1973, S. 150 ff

Frenzke, Dietrich — Die Anerkennung der DDR,
Köln 1970
zit.: Frenzke, Die Anerkennung

ders. — Die kommunistische Anerkennungslehre
Köln 1972
zit.: Frenzke, Die kommunistische Anerkennungslehre

Freudenberg, Reinhart — Französische Gemeinschaft,
in: WVR, Erster Band, Berlin 1960, S. 557 ff

Friauf, Karl Heinrich — Die Notwendigkeit einer verfassungskonformen Auslegung im Recht der westeuropäischen Gemeinschaften,
in: AöR 85 (1960), S. 224 ff
zit.: Friauf

Friesenhahn, Ernst — Zum Inhalt und zur Wirkung der Entscheidungen des deutschen Bundesverfassungsgerichts,
in: Scritti in Onore di Gaspare Ambrosini,
Milano 1970, S. 670 ff

Frowein, Jochen Abr. — Das de facto-Regime im Völkerrecht,
Köln/Berlin 1968
zit.: Frowein

Gebhard, Ludwig — Handkommentar zur Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919, München/Berlin/Leipzig 1932

Geiger, Willi — Gesetz über das Bundesverfassungsgericht vom 12. März 1951, Kommentar, Berlin/Frankfurt a. Main 1952
zit.: Geiger, Kommentar

ders. — Die Grenzen der Bindung verfassungsgerichtlicher Entscheidungen (§ 31 Abs. I BVerfGG), in: NJW 1954, S. 1o57 ff
zit.: Geiger, NJW 1954, 1o57

Gleich, Johann G. — Die Anerkennung der DDR durch die Bundesrepublik, Bern/Frankfurt a. Main 1975
zit.: Gleich

Gonidec, P.-F.	Constitutions Des Etats De La Communauté, Paris 1959
ders.	L'Etat Africain, Paris 197o
Guëna, Yves	Historique de la communauté, Paris 1962
Guggenheim, Paul	Lehrbuch des Völkerrechts, Band I, Basel 1948
Günther, Herbert	Zur Entstehung von Völkergewohnheitsrecht, Berlin 197o
Haak, Volker	Normenkontrolle und verfassungskonforme Gesetzesauslegung des Richters. Eine rechtsvergleichende Untersuchung, in: Bonner rechtswissenschaftliche Abhandlungen, Band 57, Bonn 1963 zit.: Haak
Hackworth, Green Haywood	Digest Of International Law, Vol. I, Washington 194o zit.: Hackworth, Vol. I
ders.	Digest Of International Law, Vol. IV Washington 1942 zit.: Hackworth, Vol. IV
Hardy, Michael	Modern Diplomatic Law, London 1968
Hesse, Konrad	Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 5. Auflage, Karlsruhe 1975 zit.: Hesse
Heydte, Frhr. v. d.	Einige Aspekte Der Anerkennung Im Völkerrecht, in: Internationale Festschrift Für Alfred Verdross, München/ Salzburg 1971, S. 129 ff zit.: v. d. Heydte

Hoffmann, Gerhard	Die deutsche Teilung. Staats- und völkerrechtliche Aspekte, in: Politik in unserer Zeit, 13. Band, Stuttgart 1969
ders.	Zur bundesdeutschen Staatsangehörigkeit der in der DDR lebenden Deutschen, in: Ostverträge - Berlin-Status Münchener Abkommen Beziehungen zwischen der DDR und der BRD. Vorträge und Diskussionen eines Symposiums veranstaltet vom Institut für Internationales Recht an der Universität Kiel 27. - 29. März 1971; Veröffentlichungen des Instituts für Internationales Recht an der Universität Kiel, Heft 66, Hamburg 1971, S. 278 ff
ders.	Deutschland, Rechtsbeziehungen, in: Staatslexikon der Görresgesellschaft, 9. Band, 1. Ergänzungsband, 6. Auflage, Freiburg 1969, S. 525 ff
Hoffmann-Riem Wolfgang	Beharrung Oder Innovation - Zur Bindungswirkung Verfassungsgerichtlicher Entscheidungen, in: Der Staat, Band 13 (1974), S. 335 ff zit.: Hoffmann-Riem
Hömig, Dieter	Das "Zustimmungs" Gesetz zum Grundvertrag, in: JZ 1973, S. 2o2 ff zit.: Hömig
Jesch, Dietrich	Zur Bindung an Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts über Verfassungsbeschwerden, in: JZ 1954, S. 528 ff zit.: Jesch

Kadenbach, Ernst — Zur bindenden Wirkung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Versuch einer abschließenden Betrachtung, in: AöR 8o (1955/56), S. 385 ff zit.: Kadenbach

Kaufmann, Erich — Normenkontrollverfahren und völkerrechtliche Verträge, in: Festschrift für Jellinek, München 1955, S. 445 ff

Kewenig, Wilhelm — Verfassungsrechtliche Probleme eines Vertrages zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik, in: Doehring/Kewenig/Ress, Staats- und völkerrechtliche Aspekte der Deutschland- und Ostpolitik, Völkerrecht und Außenpolitik, Band 9, Frankfurt a. Main 1971, S. 93 ff zit.: Kewenig, Verfassungsrechtliche Probleme

ders. — Auf der Suche nach einer neuen Deutschland-Theorie in: DÖV 1973, S. 797 ff zit.: Kewenig, DÖV 1973, 797

ders. — Deutschlands Rechtslage heute, in: EA 1974, S. 71 ff zit.: Kewenig, EA 1974, 71

Kimminich, Otto — Das Urteil über die Grundlagen der staatsrechtlichen Konstruktion der Bundesrepublik Deutschland, in: DVBl 1973, S. 657 ff zit.: Kimminich, DVBl 1973, 657

ders. — Die deutsche Verfassung und der europäische Frieden, in: DÖV 1973, S. 15 ff zit.: Kimminich, DÖV 1973, 15

Kirn, Michael — Der Fortbestand des Deutschen Reiches nach 25 Jahren Grundgesetz, in: ZRP 1974, S. 84 ff zit.: Kirn

Klein, Friedrich — Zur Praxis der Anerkennung neuer Staaten durch die Bundesrepublik Deutschland, in: Festschrift für Herbert Kraus, Würzburg 1964, S. 191 ff

Klein, Hans H. — Probleme der Bindung des "einfachen Richters" an Entscheidungen des BVerfG, in: NJW 1977, S. 697 ff

Krakau, Knud — Inwieweit ist die DDR heute von der Bundesrepublik anerkannt? in: Finis Germaniae? Symposium aus Anlaß des 7o. Geburtstages von Herbert Krüger vom 11. - 13. Dezember 1975 in Kassel Herausgegeben von v. Münch/Oppermann/Stödter Frankfurt a. Main 1977, S. 134 ff zit.: Krakau, Inwieweit ist die DDR heute von der Bundesrepublik anerkannt?

ders. — Feindstaatenklauseln und Rechtslage Deutschlands nach den Ostverträgen, Frankfurt a. Main 1975

Kraus, Herbert — Die Zuständigkeit der Länder der Bundesrepublik Deutschland zum Abschluß von Kulturabkommen mit auswärtigen Staaten nach dem Bonner Grundgesetz, in: AVR, 3. Band, Tübingen 1951/52, S. 414 ff zit.: Kraus

Krekeler, Heinz L. — Die Diplomatie München/Wien 1965 zit.: Krekeler

Krüger, Herbert — Völkerrecht im Bundesstaat, in: Festgabe für Erich Kaufmann, Stuttgart/Köln 195o, S. 239 ff

Lange, Klaus	Rechtskraft, Bindungswirkung und Gesetzeskraft der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts in: JuS 1978, S. 1 ff zit.: Lange
Larenz, Karl	Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 3. Auflage, Berlin/Heidelberg/New York 1975 zit.: Larenz
Lauterpacht, H.	Recognition In International Law, Cambridge 1947
Leibholz/Rupprecht	Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Rechtsprechungskommentar, Köln-Marienburg 1968 zit.: Leibholz/Rupprecht, BVerfGG
dies.	Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Kommentar, Nachtrag, Köln-Marienburg 1971 zit.: Leibholz/Rupprecht, BVerfGG, Nachtrag 1971
Lewald, Walter	Die verfassungsrechtliche Lage Deutschlands, in: NJW 1973, S. 2265 ff
Mahnke, Hans-Heinrich	Der Vertrag über die Grundlagen der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und der DDR, in: DA 6. Jg. (1973), S. 1163 ff zit.: Mahnke, DA 6.Jg. (1973) 1163
ders.	Rechtsprobleme des Grundlagenvertrages, in: DA 7. Jg. (1974), S. 13o ff zit. Mahnke, DA 7. Jg. (1974), 13o
ders.	Die Ständigen Vertretungen der beiden Staaten in Deutschland, in: JIR 17. Band, Berlin 1975, S. 36 ff zit.: Mahnke, JIR 1975, 36

v. Mangoldt/Klein	Das Bonner Grundgesetz, Band II, zweite Auflage, Berlin/Frankfurt a. Main 1964 zit.: v. Mangoldt/Klein
Maunz/Dürig/Herzog	Grundgesetz, Kommentar, Band I, München/Berlin 1964 zit.: Maunz/Dürig/Herzog I
dies.	Grundgesetz, Kommentar, Band II, München/Berlin 1964 zit.: Maunz/Dürig/Herzog II
dies.	Grundgesetz, Kommentar, Band III, München 1976 zit.: Maunz/Dürig/Herzog III
Maunz/Sigloch/ Schmidt-Bleibtreu/ Klein/Ulsamer	Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Kommentar, Stand: Februar 1978 zit.: Maunz/Sigloch/ Schmidt-Bleibtreu/Klein/Ulsamer
Meissner, Bettina Juliane	Formen stillschweigender Anerkennung im Völkerrecht, Köln/Berlin/Bonn/München 1966
Meister, Ulrich	Stimmen des Auslands zur Rechtslage Deutschlands, in: ZaöRVR 13. Band (195o/51), S. 173 ff
Menzel, Eberhard	Art. 59, in: Kommentar zum Bonner Grundgesetz Hamburg 195o ff zit.: Menzel, Bonner Kommentar, Art. 59
Michel, Helmut	Die verfassungskonforme Auslegung in: JuS 1961, S. 274 ff zit.: Michel
Moore, John Basset	A Digest Of International Law, Volume I, Washington 19o6 zit.: Moore

Mosler, Herrmann	Die auswärtige Gewalt im Verfassungssystem der Bundesrepublik Deutschland, in: Festschrift für Carl Bilfinger, Köln/Berlin 1954, S. 243 ff zit.: Mosler
Münch, Ingo von (Hrsg.)	Grundgesetzkommentar, Band 2, München 1976 zit.: v. Münch
Mutius, Albert von	Allgemeine Bindungswirkung verfassungskonformer Gesetzesinterpretation durch das Bundesverfassungsgericht? in: Verwaltungsarchiv 67 (1976), S. 463 ff zit.: Mutius
Nêra, Gilles	La Communauté, Paris 1960
Nicolson, Harold	Diplomacy, Second Edition, London/New York/Toronto 1960
Noel, Emile	Der Ausschuß Der Ständigen Vertreter, in: Europarecht 2. Jg. (1967), S. 24 ff
Oppermann, Thomas	Anmerkungen zum BVerfG, Urteil v. 31. 7. 1973 in: JZ 1973, S. 594 ff zit.: Oppermann
Partsch, Karl Josef	Die Anwendung des Völkerrechts im innerstaatlichen Recht. Überprüfung der Transformationslehre in: Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, Heft 6, Karlsruhe 1964 zit.: Partsch
Patel, Satyavrata Ramdas	Recognition In The Law Of Nations, Bombay 1959

Podlech, Adalbert	Logische und hermeneutische Probleme einer neueren Tenorierungspraxis des Bundesverfassungsgerichts, in: DÖV 1974, S. 337 ff
Poetzsch-Heffter, Fritz	Handkommentar der Reichsverfassung vom 11. August 1919, 3. Auflage, Berlin 1928
Püttner, Günter	Zum Deutschlandbild des Bundesverfassungsgerichts, in: Finis Germaniae? Symposium aus Anlaß des 7o. Geburtstages von Herbert Krüger vom 11. - 13. Dezember 1975 in Kassel, Herausgegeben von v. Münch/ Oppermann/Stödter, Frankfurt a. Main 1977, S. 7o ff
Rabl, Kurt	Der Gegenwärtige Stand Der Deutschen Frage Im Lichte Des Karlsruher Urteils Und Der Folgevereinbarungen Zum Deutsch-Deutschen Grundlagenvertrag, in: ZfP 8. Jg. (1975), S. 165 ff zit.: Rabl
Rauschning, Dietrich	Sinn und Tragweite der Vier-Mächte - Rechte nach 3o Jahren in: Finis Germaniae? Symposium aus Anlaß des 7o. Geburtstages von Herbert Krüger vom 11. - 13. Dezember 1975 in Kassel, Herausgegeben von v. Münch/ Oppermann/Stödter, Frankfurt a. Main 1977, S. 77 ff
Raux, Jean	Les relations extérieures de la communauté économique européenne, Paris 1966
Reichel, Gerhard Hans	Die auswärtige Gewalt nach dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, in: Schriften zum Öffentlichen Recht, Band 43, Berlin 1967 zit.: Reichel

Ress, Georg — Die Anwendbarkeit des Art. 59 Grundgesetz auf Verträge zwischen der BRD und der DDR, in: Doehring/Ress, Die parlamentarische Zustimmungsbedürftigkeit von Verträgen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik, Völkerrecht und Außenpolitik, Band 1o, Frankfurt a. Main 1971 S. 19 ff zit.: Ress

Rojahn, Ondolf — Art. 32, Art. 59 in: Münch, Ingo von (Hrsg.), Grundgesetzkommentar, Band 2, München 1976 zit.: v. Münch/Rojahn

Rosenberg/Schwab — Zivilprozeßrecht, 12. Auflage, München 1977

Rudolf, Walter — Völkerrecht und deutsches Recht, Tübingen 1967 zit.: Rudolf

Rumpf, Helmut — Deutschlands Rechtslage seit 1973, in: ZfP 8. Jg. (1975), S. 111 ff zit.: Rumpf

Rupp, Hans H. — Zur Bindungswirkung Der Entscheidungen Des Bundesverfassungsgerichts, in: Tübinger Festschrift für Eduard Kern, Tübingen 1968, S. 4o3 ff zit.: Rupp

Rupp- v. Brünneck, Wiltraut	Wie weit reicht die Bindungswirkung des Grundvertragsurteils des Bundesverfassungsgerichts? in: Finis Germaniae? Symposium aus Anlaß des 7o. Geburtstages von Herbert Krüger vom 11. - 13. Dezember 1975 in Kassel, Herausgegeben von v. Münch/ Oppermann/Stödter, Frankfurt a. Main 1977, S. 62 ff zit.: Rupp- v. Brünneck
Sachs, Michael	Bindungswirkungen bei verfassungskonformer Gesetzesauslegung durch das Bundesverfassungsgericht in: NJW 1979, S. 344 ff zit.: Sachs
Satow/Bland	A Guide to Diplomatic Practise, Fourth Edition, London/New York/ Toronto 1957 zit.: Satow/Bland
Schenk, Rainer	Die Viermächteverantwortung für Deutschland als Ganzes, insbesondere deren Entwicklung seit 1969 Frankfurt a. Main/München 1976 zit.: Schenk
Scheuner, Ulrich	Die staatsrechtliche Stellung der Bundesrepublik in: DÖV 1973, S. 581 ff zit.: Scheuner
Schmidt-Jortzig, Edzard	"Gleichberechtigte" und "besondere" Beziehungen der beiden deutschen Staaten durch den Grundvertrag Völkerrechtliche Anerkennung der DDR oder nicht? in: DA 6. Jg. (1973), S. 1146 ff zit.: Schmidt-Jortzig

Schneider, Hans	Staatsverträge und Verwaltungsabkommen zwischen deutschen Bundesländern. in: DÖV 1957, S. 644 ff
ders.	Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat in: VVDStRL, Heft 19 (1961), S. 1 ff
Schreckenbach, Hans-Joachim	Innerdeutsche Gesandtschaften 1867 - 1945, in: Archivar und Historiker, Zum 65. Geburtstag von Heinrich Otto Meisner, Berlin 1965, S. 4o4 ff zit.: Schreckenbach
Schröder, Meinhard	Zur verfassungskonformen Auslegung völkerrechtlicher Verträge, in: JuR 1974, S. 182 ff
Schuppert, Gunnar Folke	Verfassungsgerichtsbarkeit und Politik, in: ZRP 1973, S. 257 ff
Schuster, Rudolf	Deutschlands Staatliche Existenz im Widerstreit Politischer und Rechtlicher Gesichtspunkte 1945 - 1963, München 1963
Schwartze, Dieter	Die Staatsangehörigkeit der Deutschen, Diss. jur. Marburg 1975 zit.: Schwartze
Schweisfurth, Theodor	Vorbehalte zu internationalen Verträgen unter besonderer Berücksichtigung der östlichen Vertragstheorie, in: Berichte Des Bundesinstituts Für Ostwissenschaftliche Und Internationale Studien 63 (1968)
Schweitzer, Michael	Das Völkergewohnheitsrecht und seine Geltung für neuentstehende Staaten, Bad Homburg v. d. H. 1969

Seidel, Dietmar	Der Bundespräsident als Träger der auswärtigen Gewalt, in: Schriften zum öffentlichen Recht, Band 197, Berlin 1972 zit.: Seidel
Seidl-Hohenveldern, Ignaz	Das Recht der Internationalen Organisationen einschließlich der Supranationalen Gemeinschaften, Köln/Berlin/Bonn/München 1967
ders.:	Völkerrecht 3. Auflage, Köln/Berlin/Bonn/ München 1975
Sen, B.	A Diplomat's Handbook Of International Law And Practise, The Hague 1965, zit.: Sen
Spanner, Hans	Die verfassungskonforme Auslegung in der Rechtssprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: AöR 91 (1966), S. 5o3 ff zit.: Spanner, AöR 91 (1966) 5o3
ders.	Verfassungsrecht Und Politische Wirklichkeit Bei Der Rechtskontrolle Von Staatsverträgen, in: Die moderne Demokratie und ihr Recht, Festschrift für Gebhard Leibholz zum 65. Geburtstag, Zweiter Band, Tübingen 1966, S. 6o7 ff
Stein/Jonas/Pohle	Kommentar zur Zivilprozeßordnung zweiter Band, 19. Auflage, Tübingen 1972

Stödter, Rolf — Deutschlands Rechtslage, Hamburg 1948

Strauch, Hanspeter Frank — Afrikas Weg zur Einheit, Diss. iur. Zürich 1965 zit.: Strauch

Strebel, Helmut — Völkerrechtliche Komponenten innerstaatlicher Zuständigkeit, in: Zaö RVR 33 (1973), S. 152 ff

Thiau, Doudou — Die Aussenpolitik Der Afrikanischen Staaten, Düsseldorf/Wien 1966

Thomas/Putzo — Zivilprozeßordnung, Kommentar, Siebente Auflage, München 1974

Tiessen, Hans-Jakob — Deutsche Staatsangehörigkeit und "innerdeutsche" Grenze vor dem Hintergrund des veränderten Karlsruher Deutschlandmodells. in DA 8. Jg. (1975), S. 52 ff

Tomuschat, Christian — Auswärtige Gewalt und verfassungsgerichtliche Kontrolle, in: DÖV 1973, S. 8o1 ff

Vogel, Klaus — Rechtskraft und Gesetzeskraft der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, in: Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz, Festgabe aus Anlaß des 25 jährigen Bestehens des Bundesverfassungsgerichts, I. Band, Tübingen 1976, S. 568 ff zit.: Vogel

Voss, Harald — Die Rolle der Organisation Commune Africaine et Malgache in Afrika - zur OCAM - Konferenz in Niamey, in: Verfassung und Recht in Übersee 1. Jg. (1968), S. 184 ff

Wahl, Kurt H. — Die Deutschen Länder In Der Außenpolitik, Stuttgart 193o zit.: Wahl

Waters, Maurice	The Ad Hoc Diplomat: A Study in Municipal And International Law, The Hague 1963
Weber, E.F. Albrecht	Diplomatische Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR? in: Politische Studien 25 (1974), S. 337 ff zit.: Albrecht Weber
Weber, Hermann	Rechtsprechungsübersicht, BVerfG, Urt. v. 31. 7. 73 in JuS 1973, S. 714 ff
Wengler, Wilhelm	Völkerrecht, Band I, Erster Und Zweiter Teil, Berlin/Göttingen/Heidelberg 1964
ders.	Völkerrecht, Band II, Dritter Teil, Berlin/Göttingen/Heidelberg 1964
Wenig, Roland	Die gesetzeskräftige Feststellung einer allgemeinen Regel des Völkerrechts durch das Bundesverfassungsgerichts, Berlin 1971 zit.: Wenig
Whiteman, Marjorie M.	Digest Of International Law, Volume 2, Washington 1963, zit.: Whiteman, Vol. 2
dies.	Digest Of International Law, Volume 7, Washington 197o, zit.: Whiteman, Vol. 7
Wilke, Kay-Michael	Bundesrepublik Deutschland und Deutsche Demokratische Republik, in: Tübinger Schriften zum internationalen und europäischen Recht, Band 4, Berlin 1976 zit.: Wilke
Wilke, Dieter/Koch, Gerd H.	Außenpolitik nach Anweisung des Bundesverfassungsgerichts, in: JZ 1975, S. 231 ff zit.: Wilke/Koch

Wischermann, Norbert — Rechtskraft und Bindungswirkung verfassungsgerichtlicher Entscheidungen, Berlin 1979 zit.: Wischermann

Wood/Serres — Diplomatic Ceremonial and Protocol, London u.a. 197o zit.: Wood/Serres

Zartmann, William — International Relations in the New Africa, Englewood Cliffs, New Jersey, 1966

Zeitler, Franz-Christoph — Verfassungsgerichtsbarkeit und völkerrechtlicher Vertrag Die gerichtliche Kontrolle völkerrechtlicher Akte der Regierung nach deutschem, amerikanischem und englichem Verfassungsrecht, Berlin 1974 zit.: Zeitler, Verfassungsgericht und völkerrechtlicher Vertrag

ders. — Perspektiven Der Folgeverträge Mit Der DDR, in: ZfP 1975, S. 14o ff zit.: Zeitler, ZfP 1975, 14o

Zippelius, Reinhold — Verfassungskonforme Auslegung Von Gesetzen in: Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz, Festgabe aus Anlaß des 25jährigen Bestehens des Bundesverfassungsgerichts, Zweiter Band, Tübingen 1976, S. 1o8 ff zit.: Zippelius

Zivier, Ernst R. — Die Nichtanerkennung im modernen Völkerrecht. Probleme staatlicher Willensäußerung, Zweite Auflage, Berlin 1967 zit.: Zivier

Zuleeg, Manfred — Zum Standort des Verfassungsstaats im Geflecht der internationalen Beziehungen, in: DÖV 1977, S. 462 ff zit.: Zuleeg

Lebenslauf:

Ich wurde am 23. 1o. 195o als einziges Kind des Lehrers Hans-Jürgen Willandsen und seiner Ehefrau Anita, geb. Hansen, in Osterby bei Flensburg geboren.
Von 1957 bis 1962 besuchte ich die Volksschule meines Geburtsortes, von 1962 bis 197o das Alte Gymnasium in Flensburg.
Nach der Reifeprüfung leistete ich meinen Wehrdienst ab. Seit 1971 studierte ich zuerst ein Jahr in Kiel und dann in Marburg a.d. Lahn Rechtswissenschaften. Dort bestand ich 1976 die erste juristische Staatsprüfung. Im selben Jahr heiratete ich die aus Selm in Westfalen stammende Sonderschullehrerin Annette Möller.
Bis Ende 1977 arbeitete ich mit Unterstützung eines Graduiertenstipendiums der Studienstiftung des deutschen Volkes an der vorliegenden Dissertation und trat anschließend den Referendardienst in Schleswig-Holstein an. Die große juristische Staatsprüfung legte ich im Frühjahr 198o ab.
Seither bin ich als Richter im Landgerichtsbezirk Flensburg tätig.